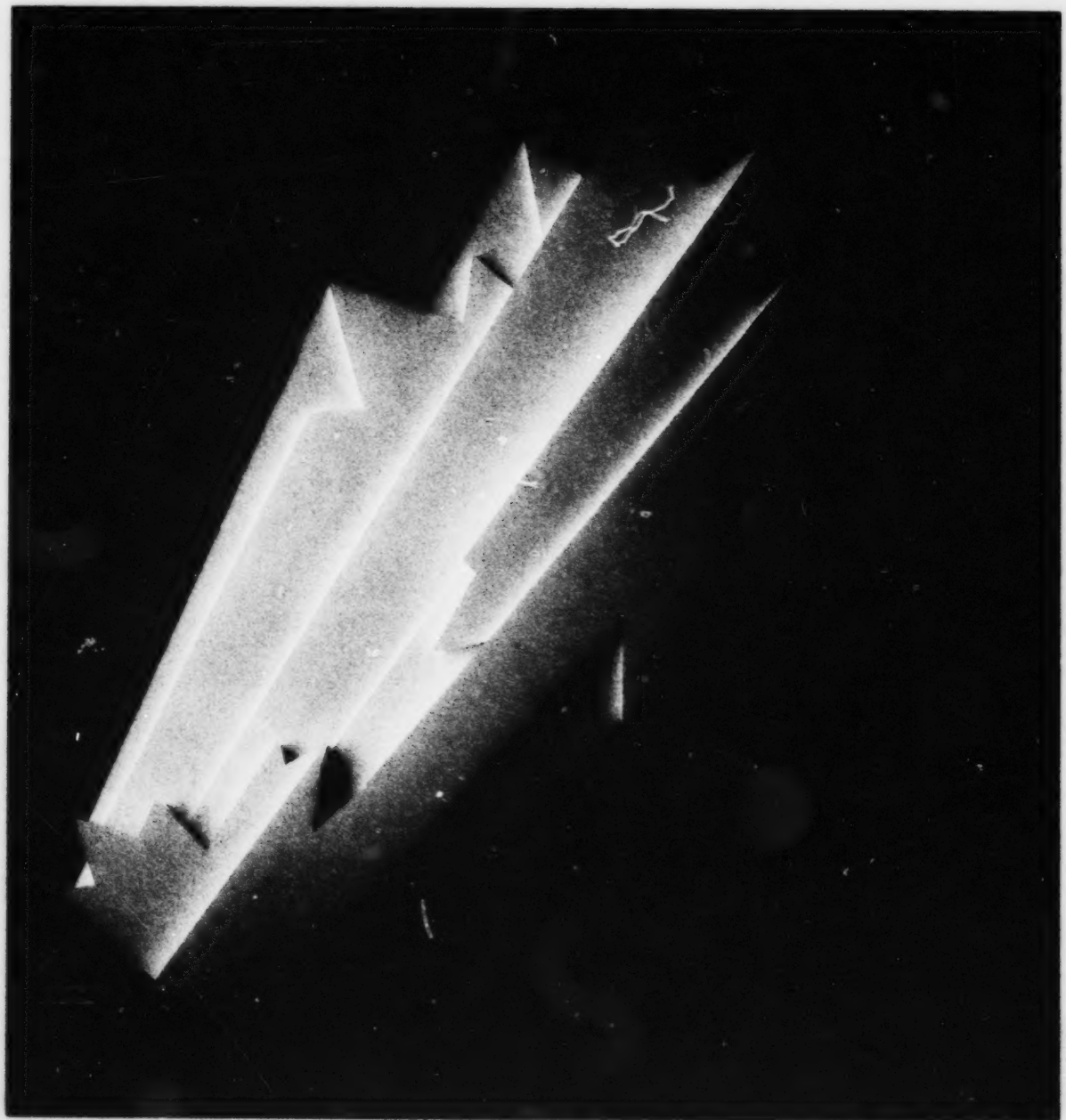
The Fiscal Plan

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

February 1986



Canada

86-01779/

The Fiscal Plan

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance
February 1986

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Preface

The budget measures described in this document reinforce the initiatives taken in November 1984 and in the budget of May 1985. The government's strategy for economic renewal in Canada is bringing results in the form of faster economic growth and rapid increases in employment.

When this government came to power, the state of the nation's finances had been allowed to deteriorate to an alarming degree. An unbroken string of deficits beginning in 1970-71 had resulted in a massive accumulation of debt which, by 1984, was itself contributing significantly to the deficit in the form of ever higher debt service requirements. This situation was unprecedented and potentially explosive. Government expenditures on programs were also rising rapidly, exacerbating a trend which had been in evidence since the mid-1960s.

This fiscal situation posed a serious threat to the growth potential of the Canadian economy. Heavy government borrowing pushes up interest rates. Moreover, as debt accumulates and service charges mount, investors become increasingly concerned about future inflation. As recent experience indicates, concerns about present and future deficits can have significant effects on interest rates, the exchange value of the dollar and the business investment on which so much of our future prosperity depends.

Over the last 18 months concrete steps have been taken to correct the fiscal imbalance. Last May I set out a specific deficit reduction target for this fiscal year and, on current estimates, that target will be realized. Moreover, I said that expenditure reduction would make by far the largest contribution to this outcome. This too has been the case. Total spending for 1985-86 is now estimated to be $1 billion less than was projected in May, in spite of some unforeseen and significant requirements for expenditure increases.

After growing at an annual average rate of 12 per cent between 1974-75 and 1984-85, program expenditures were held to no growth in 1985-86 and non-statutory spending was reduced 1.4 per cent. In real terms, adjusted for inflation, this means that discretionary government spending has been reduced by about 5½ per cent this fiscal year – an unprecedented development. This restraint resulted from government programs being eliminated or reduced and by management initiatives directed to producing the same or even improved government services in a more cost-effective manner. The insights provided by the Ministerial Task Force on Program Review have been instrumental in this regard.

The impacts of measures taken to date will continue to grow. As a result of previous initiatives, and those I am announcing today, I expect that the deficit will

decline a further $4.8 billion next fiscal year and another $3.5 billion in 1987-88 to reach a level of $25.9 billion. For the first time in many years, in 1987-88 the government's program expenditures, statutory and non-statutory, will be less than its revenues. The government's financial requirements, the best measure of the impact of the deficit on credit markets, are expected to fall by 40 per cent from $29.8 billion in 1984-85 to $17.7 billion in 1987-88 and to fall a further 40 per cent to less than $11 billion by the end of the decade. Moreover, reductions in government expenditures will account for almost two-thirds of the deficit reduction to be realized by 1987-88. While tax increases also play a role, by 1987-88 the total tax receipts of the federal government, measured as a proportion of gross national product, will be well below the levels of 10 years ago.

Beyond 1987-88, fiscal developments will be conditioned by economic events that remain highly uncertain. On the basis of moderate economic growth, with these fiscal restraint measures in place, the debt-to-GNP ratio will stabilize near the end of the decade, with expenditure reductions being responsible for 70 per cent of the progress achieved. By 1990-91 expenditures on government programs as a proportion of GNP will be back down to levels last seen in the 1960s. Reflecting the government's commitment to reduce its intervention in the market place, non-statutory program spending has been sharply reduced. Statutory programs such as Family Allowances and transfers to the provinces for Established Programs Financing have also made an important contribution to deficit reduction.

As these measures are reflected in lower deficits, I believe that Canada will increasingly reap the benefits of improved confidence both at home and abroad. Our track record is good and we can be expected to continue it. The totality of the government's economic policy is directed to providing sustained economic growth and meaningful, productive jobs for Canadians. The only sure foundation for this is a more dynamic private sector, operating in balance with a public sector that is both more efficient and fiscally responsible.

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Table of Contents

1. Overview of the Fiscal Strategy 1
2. Managing Federal Expenditures 21
3. Restructuring Federal Tax Revenues 35
4. The Fiscal Projections to 1987-88 45
5. The Medium-Term Strategy for Debt Control 63

Annexes

1. Accounting Changes 73
2. Government Sector Budget Positions and Net Debt 79
3. International Comparisons of Deficits, Debt and Interest Payments 83
4. The Fiscal Projections on a National Accounts Basis 95
5. Debt Operations Report 103

Fiscal Reference Tables 117

1. Overview of the Fiscal Strategy

The Strategy for Economic Renewal

In November 1984 the government put in place a strategy for economic renewal that would guide federal policy through the decade, clearing the way for sustained economic growth and job creation at low, stable rates of inflation. Three major challenges were identified:

First, to encourage private initiative with policies that would foster higher investment, greater innovation, increased international competitiveness and a positive climate for the growth of enterprise.

Second, to redefine the role of government so that it provides a more effective framework for economic growth and job creation and is less of an obstacle to change and innovation.

Third, to restore fiscal integrity by reducing the deficit and arresting the growth of the national debt in order to reverse the damaging impact continuing high deficits have on confidence and growth.

These challenges are being met. This budget, the third major fiscal statement by the government, continues the process of building the framework for economic renewal.

Initiatives Already Taken

The first major step in the economic program was taken in September 1984 with the appointment of the Ministerial Task Force on Program Review. This initiative ushered in a new approach to expenditure control that brought private sector experts from labour and business together with those in the public sector. The mandate of the Task Force was to review all government programs with a view to simplification, consolidation and the improvement of service to the public. The work of the Task Force has been ongoing since September 1984 and many of its recommendations have already been implemented. Further actions consistent with the general recommendations for downsizing of government and more effective management are introduced in this budget.

The Economic and Fiscal Statement of November 1984 announced the first set of initiatives designed to improve the effectiveness of government. Following the expenditure review undertaken by the President of the Treasury Board, the

government announced expenditure reduction and cost-recovery measures that would net over $1 1/2 billion in 1985-86, growing to more than $5 billion per year by the end of the decade. These initiatives were spread over a wide range of programs and government activities. Many programs had their funding levels reduced, government management of resources and departmental operations was tightened up, some programs were eliminated, some capital projects were cancelled or deferred and increased cost recovery from a number of government services was instituted. As well, additional administrative resources are being provided to the Minister of National Revenue in order to ensure that Canadians owing taxes to the government pay those taxes fully and within a reasonable period of time. At the same time, new initiatives were taken in line with the government's commitments to social justice and more flexible and efficient labour markets. Extension of the spouses' allowance to widows and widowers aged 60-64 and the establishment of a $1 billion fund for job skills training reflected these commitments. On balance, the initiatives of the November statement not only reduced the severity of the deficit and debt situation, but did so in a way that was equitable, that reduced the intrusiveness of government in the private decision-making process and that strengthened the integrity of the tax system.

The government's economic policy in the winter of 1984-85 built on the groundwork that had been laid in November. The Foreign Investment Review Agency was replaced by Investment Canada, whose goal is to encourage the inflow of productive capital from abroad to finance domestic investment projects and create jobs in Canada. New energy accords were reached with Newfoundland and the western energy-producing provinces. The major thrust of these accords was to eliminate government intervention and regulation in the determination of oil prices and production in Canada.

The May 1985 budget further reinforced progress on the challenges laid out in the economic renewal strategy. To encourage private initiative, the $500,000 lifetime capital gains tax exemption was introduced, pension fund rules were modified to encourage investment in the equity capital of small business, the provisions of the western energy accord were implemented, research and development spending was encouraged, and discussion papers on the corporate tax system were tabled in Parliament.

The May budget also introduced further, significant measures to improve government effectiveness by tightening internal management and by improving the effectiveness and targeting of social, cultural and economic programs. The first report of the Ministerial Task Force on Program Review, outlining the decisions the government had taken in response to its recommendations, was tabled in Parliament. Further improvements in the fairness and effectiveness of the tax system were also instituted. Most notably, a number of unproductive tax expenditures were curtailed or eliminated – the scientific research tax credit, and

the tax shelter financing of yachts, recreational vehicles and hotels – and the government announced its intention to proceed with a new minimum personal income tax. In addition, a discussion paper on the budgetary process was tabled in Parliament, suggesting that a more orderly and systematic process would add greater certainty to both private and public sector planning strategies.

Major strides were also made in the May budget on the third challenge which the government had set for itself – control of the national debt. Combined with the November initiatives, the deficit reduction measures in the May budget resulted in very substantial progress in bringing the growth of the public debt back in line with that of the gross national product. By 1990-91 the direct effects of the November and May measures together were estimated to reduce the deficit by $20 billion and the stock of public debt by $74 billion from what they would otherwise have been (Table 1.1). Moreover, these declines in the deficit will be realized largely through expenditure reductions. These initiatives to reduce the deficit slowed the projected growth in the debt-to-GNP ratio quite dramatically (Charts 1.1 and 1.2), easing the concerns of investors and improving confidence in the economy.

In the summer and fall of 1985 the government moved ahead on a number of economic fronts in line with policy directions set over the preceding year. Following preliminary discussions earlier in the year, and consistent with the challenge of encouraging private initiative and promoting competitiveness, plans to enter into negotiations towards a new, freer trading regime with the United States and a new round of multilateral trade negotiations were announced. Reflecting plans to rationalize the structure of Crown corporations, a number of government holdings with commercial value but little ongoing public policy purpose were sold, including the government's interests in the Canada Development Corporation, the de Havilland Corporation, and Northern Transportation Company Limited. In August, the government also released an updated account of the cost of selective tax expenditures to encourage dialogue on the value of maintaining various measures during a period of both restraint and renewed interest in improving the efficiency and fairness of the tax system. Finally, important steps to improve the fairness of the tax system were taken with the December announcement of terms of the minimum personal income tax to take effect from January 1, 1986 and amendments to the *Income Tax Act* to eliminate certain identified abuses.

The government also began a new round of pre-budget consultations in the fall. These consultations confirmed a developing consensus on the requirement that the federal debt-to-GNP ratio be stabilized by the end of the decade, and on the need for further steps to foster national and regional economic development through private sector expansion. These sentiments were also reflected at the First Ministers' Conference in November. The process of pre-budget discussion and

Table 1.1

Net Deficit Reduction Initiatives

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91	Cumulative 1985-86 to 1990-91
			(billions of dollars)		
November 1984 and May 1985					
Discretionary tax revenue changes					
Tax revenue increases	1.8	5.8	7.0	11.3	43.7
Tax revenue decreases	1.6	3.9	4.1	6.5	27.2
Sub-total	0.1	1.9	2.9	4.9	16.4
Discretionary expenditure changes					
Expenditure reductions	5.8	6.5	7.9	10.6	49.8
Expenditure increases	1.5	1.4	1.2	0.9	7.1
Sub-total	4.3	5.1	6.7	9.8	42.6
Reduction in public debt charges	0.3	0.9	1.7	5.3	15.2
Total net expenditure reduction	4.5	6.0	8.3	15.1	57.9
Total deficit reduction	4.7	7.9	11.2	20.0	74.3
February 1986					
Discretionary tax revenue changes					
Tax revenue increases	–	1.9	2.9	3.9	15.6
Tax revenue decreases	–	0.4	0.6	0.8	3.1
Sub-total	–	1.5	2.4	3.2	12.5
Discretionary expenditure changes					
Expenditure reductions	–	0.9	1.3	3.1	9.6
Expenditure increases	–	0.2	0.3	0.9	2.4
Sub-total	–	0.7	1.0	2.2	7.2
Reduction in public debt charges	–	0.1	0.3	1.4	3.5
Total net expenditure reduction	–	0.8	1.4	3.6	10.8
Total deficit reduction	–	2.3	3.7	6.8	23.2
Total for November 1984, May 1985 and February 1986					
Discretionary tax revenue changes					
Tax revenue increases	1.8	7.7	9.9	15.3	59.3
Tax revenue decreases	1.6	4.3	4.7	7.3	30.4
Sub-total	0.1	3.4	5.2	8.0	28.9

Table 1.1–*Continued*

Net Deficit Reduction Initiatives

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91	Cumulative 1985-86 to 1990-91
	(billions of dollars)				
Discretionary expenditure changes					
Expenditure reductions	5.8	7.4	9.2	13.7	59.4
Expenditure increases	1.5	1.7	1.5	1.7	9.5
Sub-total	4.3	5.8	7.7	12.0	49.9
Reduction in public debt charges	0.3	1.0	2.0	6.7	18.7
Total net expenditure reduction	4.5	6.8	9.7	18.7	68.6
Total deficit reduction	4.7	10.2	14.9	26.7	97.5

Note: Figures may not add due to rounding.

consultation is playing an increasingly important role in federal budget-making and this budget's main thrusts have been shaped in very important respects by the public debate of the past few months.

Results Achieved

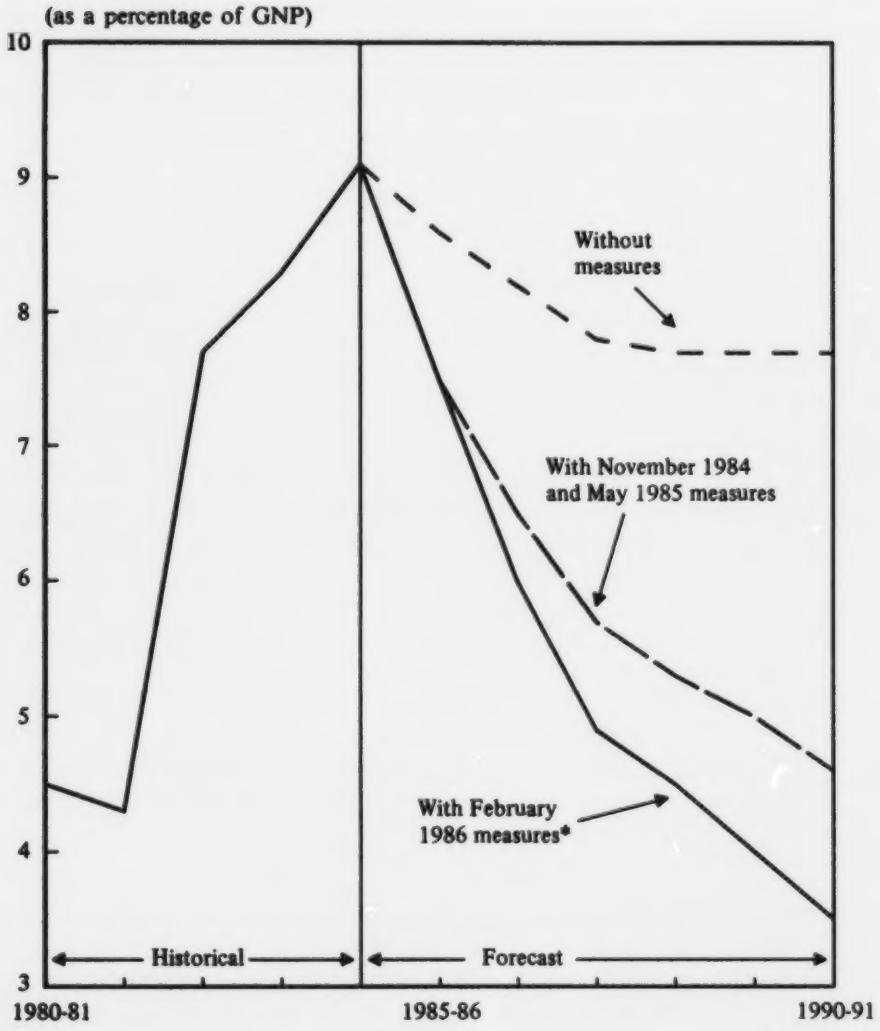
The measures taken in November and May resulted in a much improved expenditure outlook compared to what would have occurred in the absence of such initiatives and compared to past experience.

In May 1985 the government projected total expenditures of $105 billion for 1985-86, up 5.4 per cent from 1984-85 levels. Excluding interest costs, the government budgeted $79 billion in expenditures for all government programs. This represented an increase of only 2.2 per cent this fiscal year, far lower than the 9.2-per-cent growth experienced in 1984-85 and less than the anticipated rate of inflation.

In fact, the cost-cutting measures introduced in November and May, together with economies revealed by the Ministerial Task Force on Program Review and tight management throughout the year, have allowed the government to reduce expenditures further from the May projections. Total budgetary expenditures this

Chart 1.1

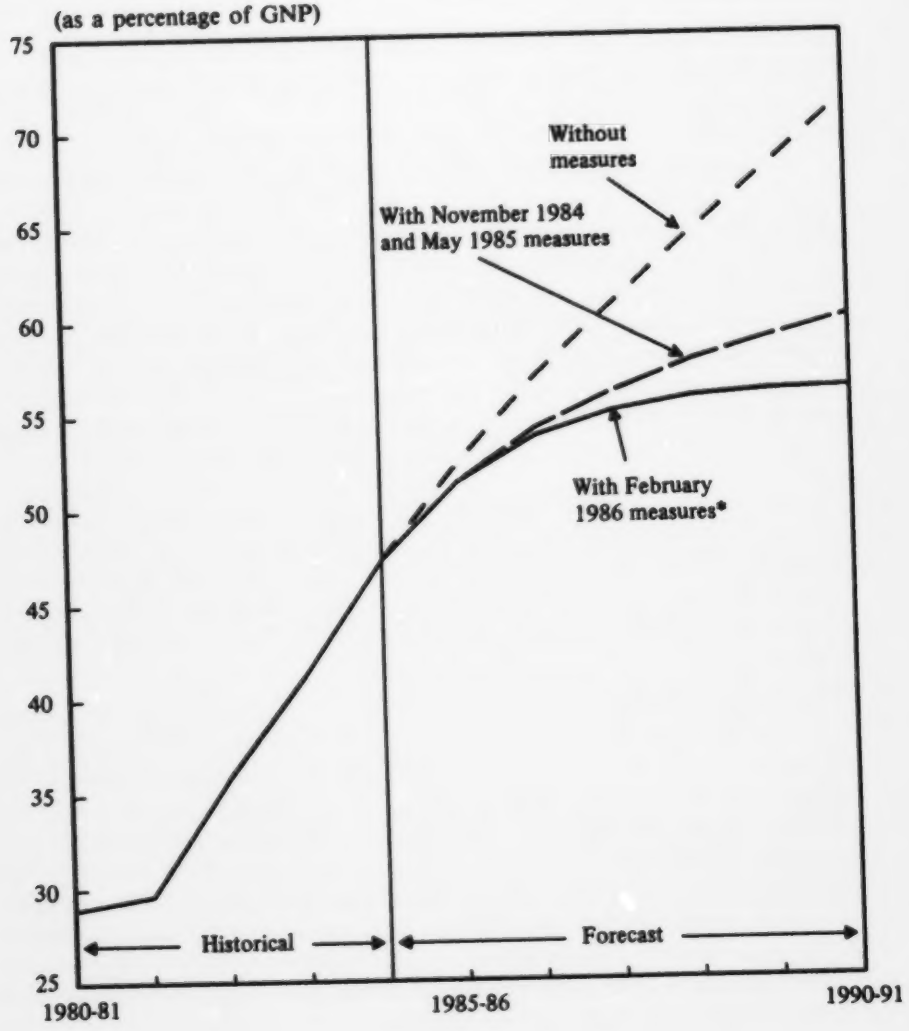
Budgetary Deficit
With and Without the Fiscal Measures
Since November 1984



*Based on the mid-range economic outlook.

Chart 1.2

Debt-to-GNP Ratio
With and Without the Fiscal Measures
Since November 1984



*Based on the mid-range economic outlook.

year, on the same accounting basis as was used in the May budget,[1] will be $103.9 billion. Expenditures on government programs this year will be $78.3 billion, $800 million less than forecast in May and $250 million lower than the amount spent in 1984-85. Discretionary spending, that is spending on non-statutory programs, will amount to $36.1 billion this year – $600 million or 1.7 per cent less than the $36.7 billion spent in 1984-85. This is the first time in over 15 years that non-statutory expenditures have declined.

Specific examples of actions taken to achieve these results are outlined in Chapter 2 of this publication.

The deficit for the current fiscal year, again on the same accounting basis used in the May budget, is estimated at $33.8 billion. This is a $3.1 billion reduction from last fiscal year, and the first time the deficit has declined since 1979-80. In 1986-87 the deficit will be reduced to $29.8 billion. On the new accounting basis the deficit declines by $4 billion from $38.2 billion in 1984-85 to $34.3 billion in 1985-86 and by a further $4.8 billion to $29.5 billion in 1986-87. The impact of the management initiatives and of the May 1985 budget measures will be reflected in significantly reduced expenditures and a larger flow of revenues in the remaining months of 1985-86 fiscal year, so that the budgetary deficit should decline substantially in the final quarter of this fiscal year.

The initiatives already taken have had very positive and substantial impacts on the economic and fiscal situations in Canada. The economy expanded beyond the expectation of virtually all forecasters in 1985. Real output advanced at a 4.5-per-cent pace and growth was much more broadly based than in 1984; employment increased steadily, unemployment fell and inflation remained low and stable.

The February 1986 Budget

Notwithstanding the significant progress made in November 1984 and May 1985 in regaining control of public expenditures, problems remained in the medium term. The May budget projected deficits to continue at above $30 billion per year, even with substantial continuing expenditure control. The projected build-up of debt, while slowing, was still excessive – approaching $400 billion or 64 per cent of GNP by the end of the decade. This medium-term fiscal outlook continued to threaten healthy economic performance. In order to deal with this concern, this budget introduces further measures to consolidate expenditure reduction and to control the build-up of our national debt.

New expenditure restraints will affect major programs, as well as the overall management of public monies. On the program side, future commitments of

---

[1] A number of accounting changes are being introduced in this budget in response to recommendations made by the Auditor General. In particular, the Exchange Fund Account, the Unemployment Insurance Account and the Western Grain Stabilization Account will be consolidated into the government's budgetary accounts, and loans to developing countries will be treated as budgetary rather than non-budgetary transactions. The balance of The Fiscal Plan is described on the basis of the new accounting system unless otherwise noted. A full reconciliation is provided in Annex 1.

resources for foreign aid will be held to 0.5 per cent of GNP for the balance of this decade. This will still allow growth in Canada's support to developing countries of over 8 per cent per year on average, but will result in total savings of $1.5 billion from the previous expenditure plan over the next five years. Canada now intends to reach the foreign aid objective of 0.6 per cent of GNP by the mid-1990s.

Growth in the defence budget will also be restrained this year and next. The projected rate of growth of defence expenditures will be reduced by 1 per cent in 1986-87 and 1987-88, yielding savings of $285 million. Expenditures on defence will grow by 6 per cent per year on average for the balance of the decade. After allowing for inflation, defence expenditures will grow by 2.75 per cent in 1986-87 and 2 per cent per year from 1987-88 to 1990-91.

On the management side, new expenditure reductions will reflect further improvements in the management process in government. These measures continue to respond to the advice and recommendations provided by the Ministerial Task Force on Program Review. With the new, leaner management style that has been put in place over the last year, individual Ministers now have more flexibility in managing the resources within their portfolios. They will be expected to operate strictly within their budgets. Reserves for increases in operating costs are being cut back substantially with the result that unforeseen increases in discretionary programs will have to be funded through greater efficiency and through reallocations from lower priority areas, as was the case in 1985-86. In addition, the President of the Treasury Board will be directing an absolute reduction of $500 million from 1986-87 Main Estimates levels, representing an average cut of 2 per cent in all non-statutory programs with the exception of foreign aid and defence. Beyond 1986-87, individual departments will have their outlays for operating and maintenance restricted to annual growth rates of only 2 per cent. This will result in further real spending reductions through the rest of this decade.

As a result of these further efforts, the reduction in planned program spending will total almost $1 billion in 1986-87, and grow to $3.1 billion annually by 1990-91. (Table 1.1). Spending on all government programs will grow, on average, by only 3.2 per cent per year to the end of the decade – less than the expected rate of inflation. In 1984-85, spending on programs amounted to 20.6 per cent of GNP. This will be reduced to 18.3 per cent of GNP in 1986-87 and will fall further to 15.8 per cent of GNP by 1990-91. By the end of the decade, government spending on programs will amount to the same share of the economy it represented at the end of the 1960s.

A number of important revenue initiatives are also taken in this budget. These are designed to improve the effectiveness of the tax system and to raise additional revenues. Following the discussion paper on restructuring the corporate income tax released with the May 1985 budget, and consistent with the objective of encouraging private initiative, this budget takes the first step towards corporate tax reform. Measures are proposed that will increase the efficiency of the tax

system by reducing the investment tax credit, eliminating the inventory allowance, and reducing corporate income tax rates correspondingly. Personal income tax measures in this budget are designed to raise additional revenues from those with the ability to pay, while minimizing the impact on lower-income Canadians. The manufacturers' sales tax rate will also be raised, though lower-income Canadians will be eligible for a refundable sales tax credit.

As a result of these initiatives the government will be in a position to pay for all program expenditures without borrowing by 1987-88. This will mark the first year since 1974-75 that budgetary revenues will exceed program expenditures on a sustained basis (Chart 1.3).

The measures in this budget will have a dramatic impact on the government's fiscal position and Canada's public debt. On the revised accounting basis, the deficit in 1986-87 will fall to $29.5 billion. It will fall further, over the balance of the decade, to $26 billion in 1987-88 and $22 billion by 1990-91. By the end of the decade, actions taken by this government will result in the public debt being almost $100 billion lower than it would have been without measures to restore fiscal balance. As a result, the growth of the net public debt, which averaged almost 23 per cent per year from 1974-75 to 1984-85, will slow to 17 per cent this year and to less than 10 per cent by 1987-88. By the end of the decade the fiscal initiatives result in the growth of the public debt coming back into line with that of the economy, so that the debt-to-GNP ratio will begin to decline in the early 1990s (Chart 1.4). Our public debt will amount to 56.2 per cent of GNP by 1990-91, rather than the 64 per cent projected last May.

The government's financial requirements – the amount of money that has to be borrowed to support all expenditures – will decline from $28.8 billion this year to $22.6 billion in 1986-87 and $17.7 billion in 1987-88, a reduction of 40 per cent from 1984-85 levels. Through the remainder of the decade financial requirements will continue to decline and by 1990-91 are projected to be less than $11 billion on the assumption of moderate real GNP growth of almost 3 per cent per year. As a percentage of GNP, this implies a continuous decline from over 7 per cent in 1984-85 to only 1.7 per cent in 1990-91. On the basis of more favourable economic growth, financial requirements would fall to almost zero by the end of the decade.

Policy Initiatives and Fiscal Responsibility

The growth in the public debt since the mid-1970s, and especially since the early 1980s, has been alarming. From a level of $25.8 billion or 17.5 per cent of GNP in 1974-75, the net public debt increased at more than a 20-per-cent average annual rate to almost $200 billion or 47.3 per cent of GNP in 1984-85. The widening of the deficit during the second half of the 1970s, which set the stage for the difficult fiscal situation now faced in the 1980s, was primarily attributable to a deterioration in budgetary revenues. Budgetary expenditures actually declined

Chart 1.3

Budgetary Revenues and Program Expenditures

(as a percentage of GNP)

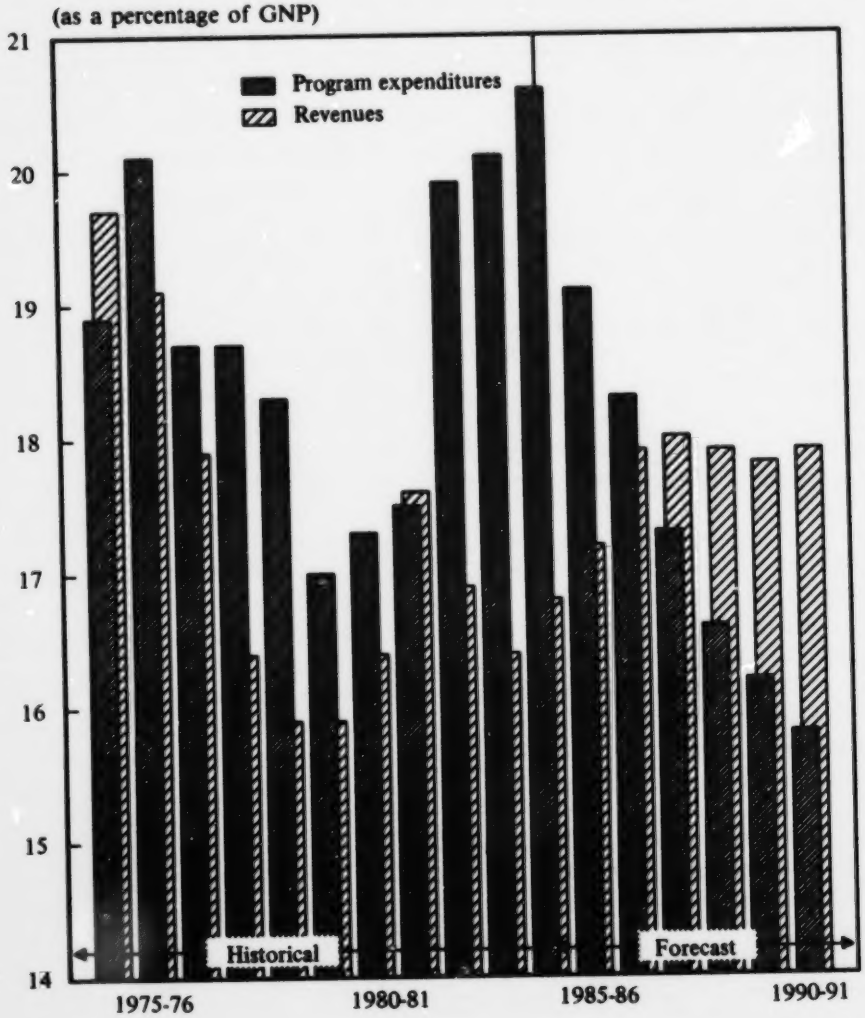
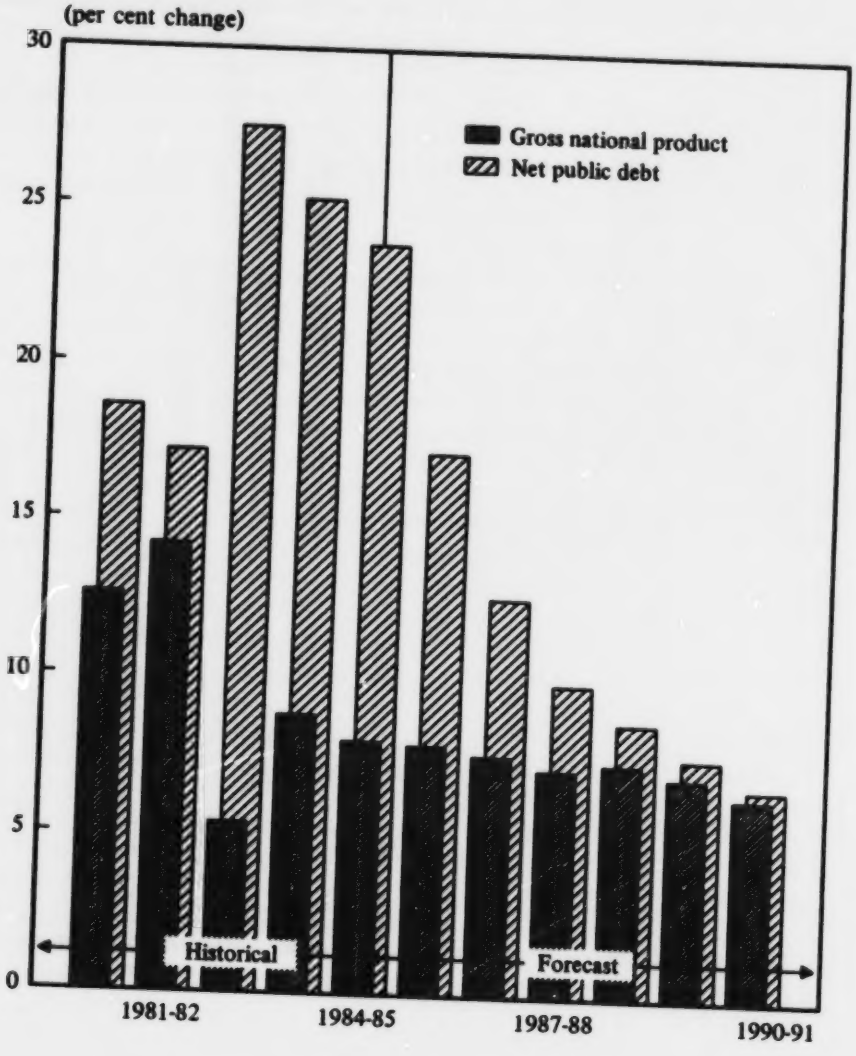


Chart 1.4

Gross National Product and Net Public Debt



somewhat relative to GNP between 1974-75 and 1979-80. The decline in revenues relative to GNP during this period reflected both a number of discretionary tax cuts designed to stimulate economic activity and the transfer of some programs from the expenditure to the revenue side of the budget. These initiatives included a number of new personal income tax expenditures and selective sales tax cuts. Notable among these were the introduction of the investment income deduction, the registered home ownership savings plan, the pension income deduction, increases in the federal tax reduction, reductions in the federal manufacturers' sales tax and the exemption of a number of goods from the manufacturers' sales tax base.

The deficits that were caused by these initiatives resulted in a steady build-up of public debt through the second half of the 1970s to a level of $72.4 billion by 1979-80. When interest rates rose to record high levels in the late 1970s and the early 1980s, the accumulated debt left the fiscal position exposed to extremely rapid growth in debt service charges. From 1979-80 to 1984-85 debt service charges rose more than 160 per cent to $22.5 billion, and accounted for more than 20 per cent of total budgetary expenditures by 1984-85. With the stock of debt having reached almost $200 billion in 1984-85, the outlook for the deficit became heavily conditioned by a growing debt service burden that was increasing at a compound rate each year.

Rapid growth in the public debt over an extended period, as has been experienced in Canada in recent years, can seriously limit the growth potential of the economy. As the debt accumulates it fosters uncertainty and heightens fears of inflation. These erode investor confidence, reduce the incentives for risk-taking, put upward pressure on interest rates, discourage private investment and slow economic growth. In short, a vicious circle can be created where higher interest rates and slower economic growth put upward pressure on the deficit, adding to the debt and debt service charges, which feed back again onto interest rates and the economy.

The essential choice with respect to the Canadian deficit is not whether to reduce it but when and how to reduce it. Reducing the deficit now is essential to avoid much greater risks in the future. Delay would cause debt service charges to rise steadily, requiring eventual action which would be still more severe. Nor is there any guarantee that future economic circumstances will be any more appropriate for action than those which prevail currently. Indeed, given the dynamics of debt accumulation the opposite seems likely to be the case. Prudent policy, therefore, demands that steps be taken now to reduce the deficit. While action must proceed in a measured and responsible way, it must give clear promise that fiscal integrity will be restored over a reasonable time frame.

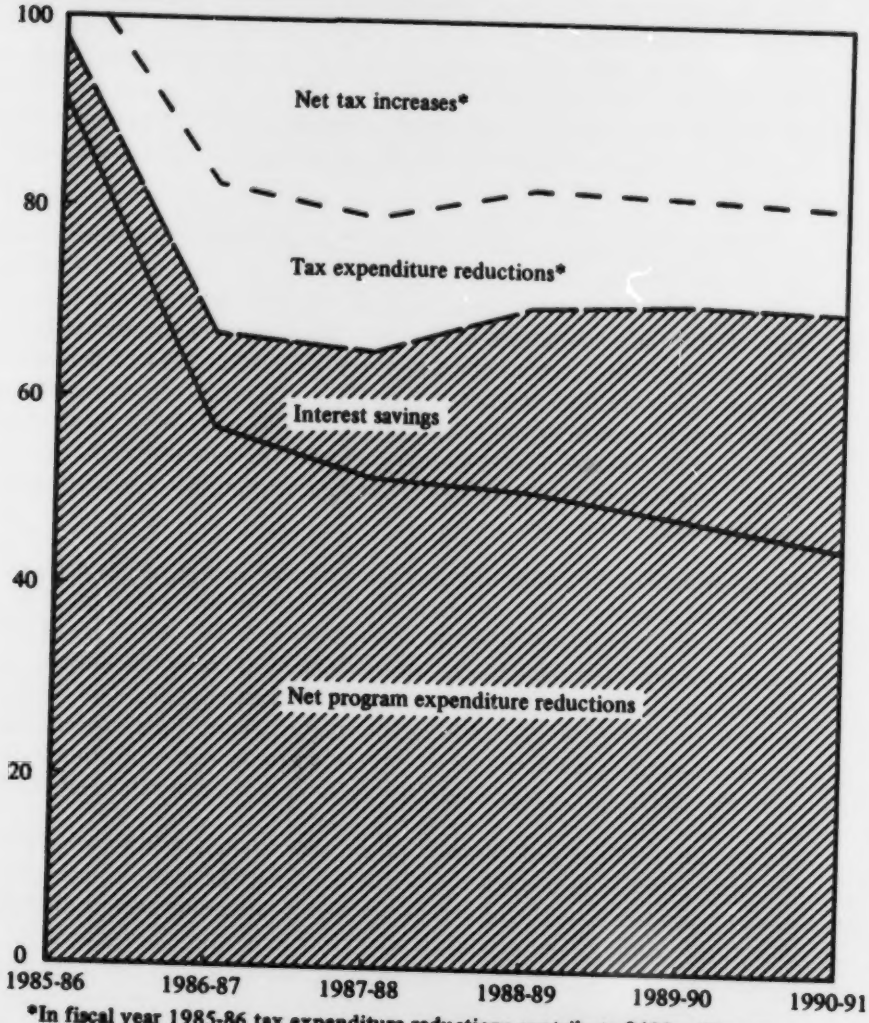
With the actions in November 1984, May 1985, and this budget, a fiscal structure has now been established that will lead over time to a correction of the fiscal problem. It is marked by declines in real program expenditures and a tax structure that generates revenue growth slightly greater than that of the economy.

This progress has been realized largely through expenditure reductions, which accounted for 98 per cent of total deficit reduction in 1985-86 and will represent

Chart 1.5

Sources of Deficit Reduction

(percentages)

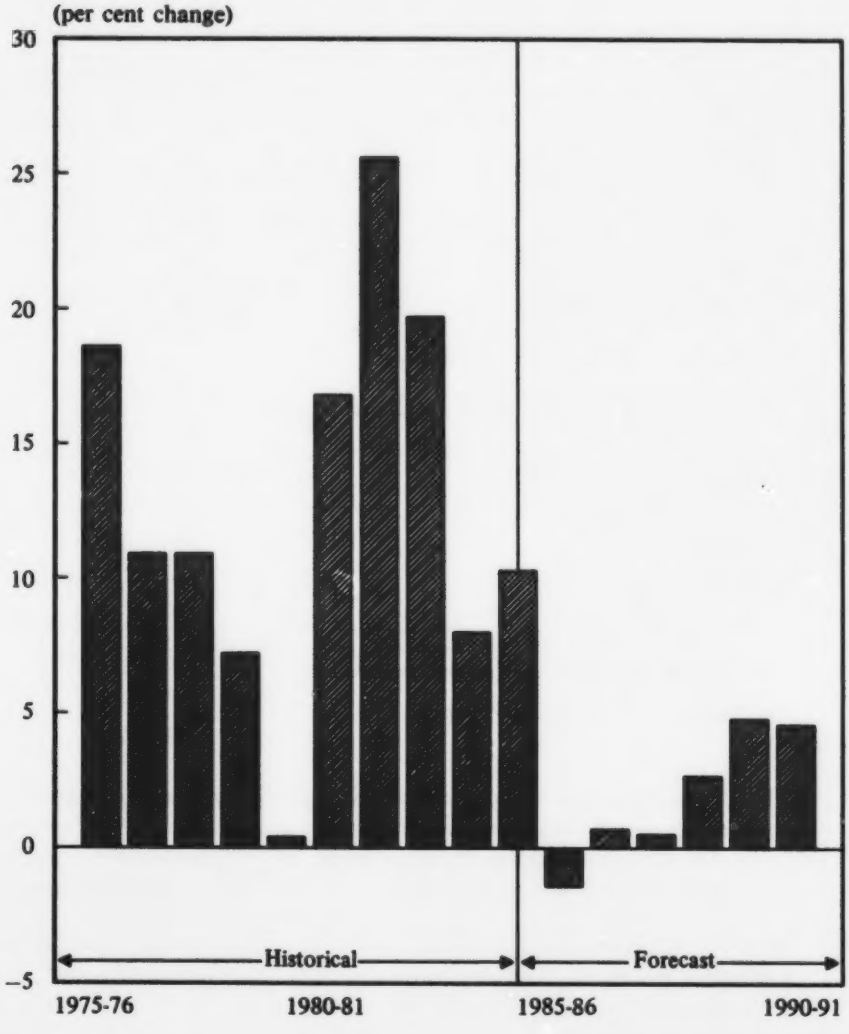


*In fiscal year 1985-86 tax expenditure reductions contribute $400 million to deficit reduction while other tax changes raise the deficit by $300 million.

70 per cent of the total deficit reduction by 1990-91 (Table 1.2 and Chart 1.5). While expenditure restraint has been exercised over a wide range of programs, non-statutory spending has been subjected to the most intense scrutiny. Substantial reductions have been implemented in the budgets of various government departments including Transport, Regional Industrial Expansion, Health and Welfare, Energy, Mines and Resources, External Affairs and Employment and Immigration. As a result of these cuts and the new management initiatives, non-statutory spending has declined 1.4 per cent this year (Chart 1.6) compared to annual increases averaging 12 per cent in the previous 10 years. From

Chart 1.6

Non-Statutory Expenditure Growth



1984-85 to 1990-91 growth in non-statutory spending will be held to less than 2 per cent per year on average. In real terms, non-statutory expenditures will decline by almost 2 per cent per year over this period. This represents an abrupt and needed change from the experience of the previous 10 years.

Given the important social objectives served by the major statutory programs, fewer reductions have been implemented in this area. Nevertheless, restraint has been applied: the indexing of family allowance payments has been limited to the annual rate of increase of the consumer price index in excess of 3 per cent. Planned reductions in the growth of transfers to the provinces are also being implemented and the Petroleum Compensation Program has been eliminated.

Table 1.2

Deficit Reduction Actions by Budgetary Component

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91
	(billions of dollars)			
Net spending cuts				
Programs	4.3	5.8	7.7	12.0
Induced interest savings	0.3	1.0	2.0	6.7
Total	4.6	6.8	9.7	18.7
Tax expenditure cuts	0.4	1.6	2.1	2.9
Net other tax changes[1]	−0.3	1.8	3.1	5.1
Deficit Reduction	4.7	10.2	14.9	26.7
Percentage breakdown				
Net spending cuts	98	67	65	70
Tax expenditure cuts	9	16	14	11
Net other tax changes[1]	−7	18	21	19
Total	100	100	100	100
Debt reduction	4.7	14.9	29.8	97.5

[1] Includes the Western Energy Accord tax measures.

Note: Figures may not add due to rounding.

These reductions, combined with the fact that the funding requirements for many statutory programs will slow as the economy continues to expand and unemployment comes down, result in projected growth of statutory programs of only 3 per cent per year on average over the remainder of the decade.

With growth in program expenditures under control, public debt charges are the key factor maintaining upward pressure on the deficit over the medium term. Even with program expenditure restraint and revenue increases, public debt charges are projected to rise from almost $26 billion this year to $35 billion in 1990-91. The problem of public debt charges would have been considerably worse in the absence of the action plan implemented over the past year and a half. While expenditures have been the focus of deficit reduction, the size of the debt overhang and the associated cost of servicing that debt has necessitated revenue increases as well.

Higher tax revenues are drawn from the personal and corporate income taxes as well as from the commodity tax system. Within each component, the initiatives reflect the principle that those with the ability to pay should bear the greatest burden, but that consideration must also be given to questions of economic efficiency. As a result of this structure, budgetary tax revenues, which declined from a peak of 18.3 per cent of GNP in 1974-75 to 15.1 per cent in 1983-84, will

increase to 16.9 per cent of GNP by 1987-88 and remain at that level until the end of the decade.

A summary of the projected federal fiscal position is presented in Table 1.3. These statistics are on a public accounts basis and incorporate accounting changes recommended by the Auditor General. The budgetary deficit and financial requirements are projected to decline rapidly over the course of the decade from the peak levels reached in 1984-85 (Chart 1.7).

Chart 1.7

Budgetary Deficits and Financial Requirements

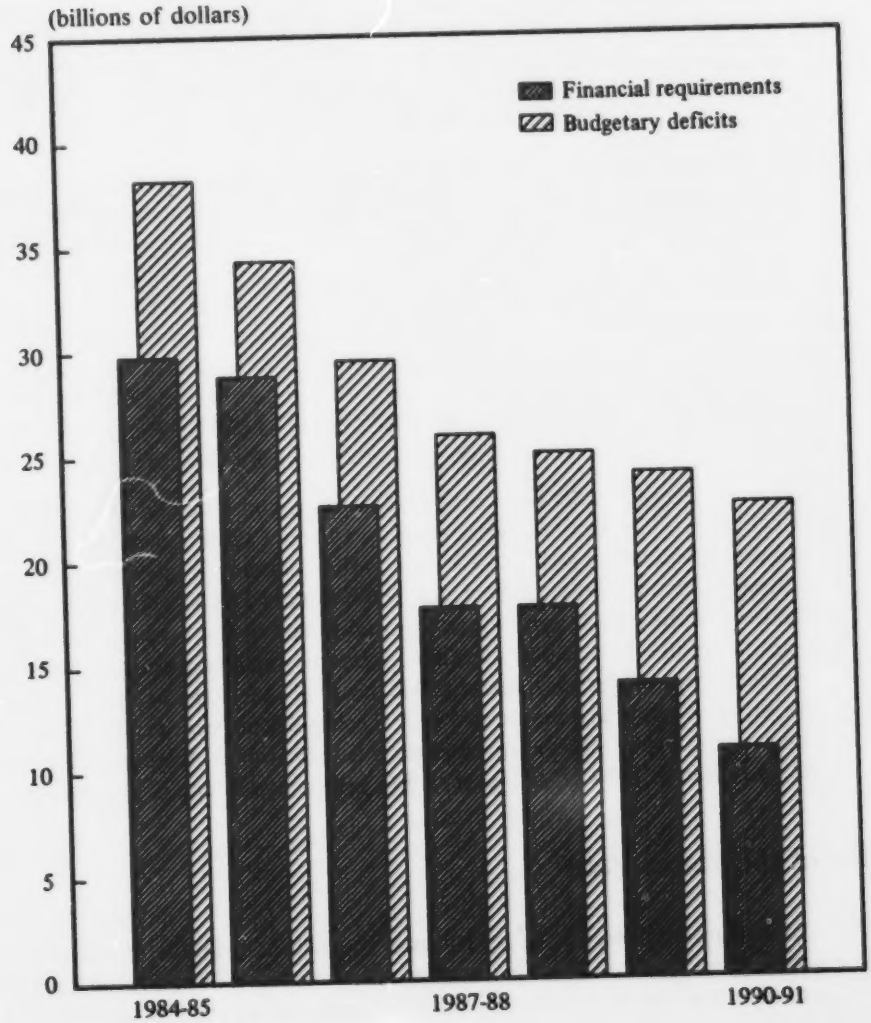


Table 1.3

Summary Statement of Transactions

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91[1]
	(billions of dollars)				
Budgetary transactions					
Revenues	70.9	78.0	87.3	94.0	114
Expenditures	109.1	112.3	116.7	120.0	136
Deficit	38.2	34.3	29.5	25.9	22
Non-budgetary receipts	8.4	5.4	6.9	8.3	12
Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)	29.8	28.8	22.6	17.7	11
Net public debt	199.1	233.4	262.8	288.8	360
percentage change	23.8	17.2	12.6	9.9	7
percentage of GNP	47.3	51.4	53.8	55.1	56
Memorandum:					
Budgetary deficit on old accounting basis	36.9	33.8	29.8	27.9	22

Note: Figures may not add due to rounding.

[1] Based on the mid-range economic scenario. See Chapter 5 for details.

On a national accounts basis the deficit is projected to decline $5.8 billion this fiscal year to $26.4 billion, after peaking at over $32 billion in 1984-85. Further projected declines of almost $7 billion in the next two fiscal years result in the national accounts deficit falling to $19.6 billion in 1987-88. In the medium term the level of the deficit will be heavily conditioned by the evolution of economic activity. While there is considerable uncertainty around any specific set of medium-term projections, under a mid-range scenario the national accounts deficit falls below $15 billion in 1990-91, only 2.3 per cent of GNP. The decline in the government's financial requirements is very similar, from a peak of $29.8 billion in 1984-85 to less than $11 billion by the end of the decade.

Outline of the Fiscal Plan

This document presents the measures of the February budget in the context of the government's overall strategy for economic renewal. The following chapters examine how the expenditure framework and revenue system have been

restructured not only to reduce the deficit, but to do so in a way that makes government less of a factor in private sector decision making and encourages private initiative.

Chapter two examines the strategy to reduce federal expenditures and provides specific examples of the initiatives that have been taken to regain control of public spending. Particular emphasis is placed on the role of expenditure reductions in addressing the challenges set out in the strategy for economic renewal.

Chapter three provides a review of the revenue initiatives taken to date. While the focus of debt control has been on expenditure reductions, the severity of the problem has meant that increased revenues have also been necessary.

Chapter four presents detailed fiscal projections to 1987-88. The chapter discusses the economic factors underlying the fiscal projections and provides a reconciliation of these projections with those of the May 1985 budget. The continuing rapid decline in the government's borrowing requirements is also highlighted.

Chapter five discusses the medium-term fiscal projections that could result under alternative economic outcomes. With reasonable economic performance, the debt-to-GNP ratio is projected to stabilize and then turn down in the early 1990s.

There are also five annexes to this document which provide additional background material. The first annex presents the accounting changes implemented in this budget on the recommendation of the Auditor General and shows the impacts of these changes on the budgetary deficit. Annex 2 examines the evolution of the total government budgetary position. The third annex compares Canadian fiscal performance with that of Canada's major trading partners in the Organization for Economic Cooperation and Development. Annex 4 presents the fiscal projections on a national accounts basis. The final annex contains a review of the government's debt operations and their relation to borrowing requirements. A number of historical reference tables are provided at the end of the document.

2. Managing Federal Expenditures

Overview

The government is committed to restrain government expenditures and to ensure that these expenditures are managed as efficiently as possible. To this end, policies have been initiated to reduce total federal government spending from 26 per cent of gross national product (GNP) in 1984-85 to 21 per cent by 1990-91 (Chart 2.1). This expenditure plan will bring the relative level of federal government spending back to the range that prevailed in the early 1970s, and will reduce substantially the shortfall between revenues and expenditures. Restraint measures are being broadly applied across all government departments to encourage widespread improvements in the efficiency with which government services are provided.

This chapter begins with a brief review of the growth in government spending over the last decade. It then concentrates on the broad aspects of the strategy to control and reduce government spending, and reviews the progress made to date including the measures introduced in this budget.

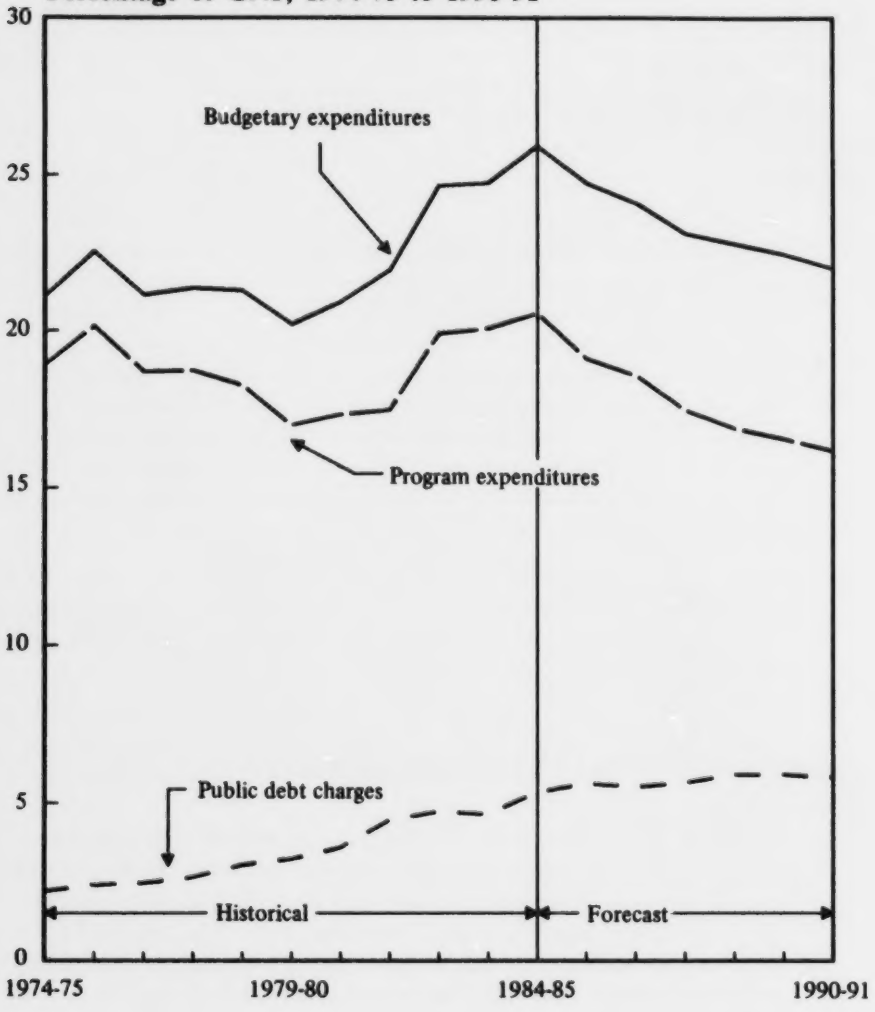
Expenditure Patterns: The Historical Record

Between 1974-75 and 1984-85 total government expenditures grew at an average annual rate of 13.4 per cent, substantially in excess of the 8.8-per-cent average rate of inflation. Both statutory and non-statutory programs shared in this growth, although non-statutory programs increased especially rapidly. Public debt charges also became increasingly burdensome, rising from 2.2 per cent of GNP in 1974-75 to 5.3 per cent in 1984-85. This growth was especially noticeable after the sharp rise in interest rates in the late 1970s (Chart 2.1).

Government expenditures as a proportion of GNP trended upwards from around 15 per cent in 1965 to over 20 per cent in 1975. New programs, the indexation of many social programs, changes to the unemployment insurance program and other factors contributed to this development. While the expenditure-to-GNP ratio stabilized during the second half of the 1970s, in line with restraint measures designed to reduce inflationary pressures after 1975, this apparent moderation in part reflected the replacement of expenditures on programs with revenue reductions. For example, family allowances and transfers under the Established Programs Financing arrangements with the provinces were replaced in part by certain tax concessions to the original beneficiaries. In many other areas, the steady rise in government expenditures continued.

Chart 2.1

Budgetary Expenditures as a Percentage of GNP, 1974-75 to 1990-91



With the 1981-1982 recession, the ratio of federal government expenditures to GNP began to increase again as cyclically-sensitive components of government spending such as unemployment insurance responded to the worsening economic conditions. Furthermore, a number of counter-cyclical policy initiatives were undertaken during this period which further increased expenditures. Although GNP declined in real terms during the recession, inflation increased at double-digit rates, adding further to the cost of indexed government programs. The recession severely affected the tax bases, lowering tax revenues and widening the gap between expenditures and revenues. The resulting rise in the deficit and the stock of debt over this period resulted in a huge jump in public debt charges, which was compounded by sustained high real interest rates. By 1984-85, the costs

Table 2.1

Trends in Federal Expenditures, 1974-75 to 1985-86

	1974-75	1980-81	1984-85	1985-86
Percentage of gross national product				
Statutory programs	11.2	10.3	11.5	10.8
Non-statutory programs	7.7	7.0	9.1	8.3
Public debt charges	2.2	3.6	5.3	5.6
Total expenditures	21.1	20.9	25.9	24.7

	1974-75 to 1980-81	1981-82 to 1984-85	1985-86
Average annual percentage change			
Statutory programs	10.9	12.5	1.1
Non-statutory programs	10.6	15.6	−1.4
Public debt charges	22.0	20.5	14.0
Total expenditures	12.2	15.0	2.9
Inflation (consumer price index)	9.1	8.3	4.0

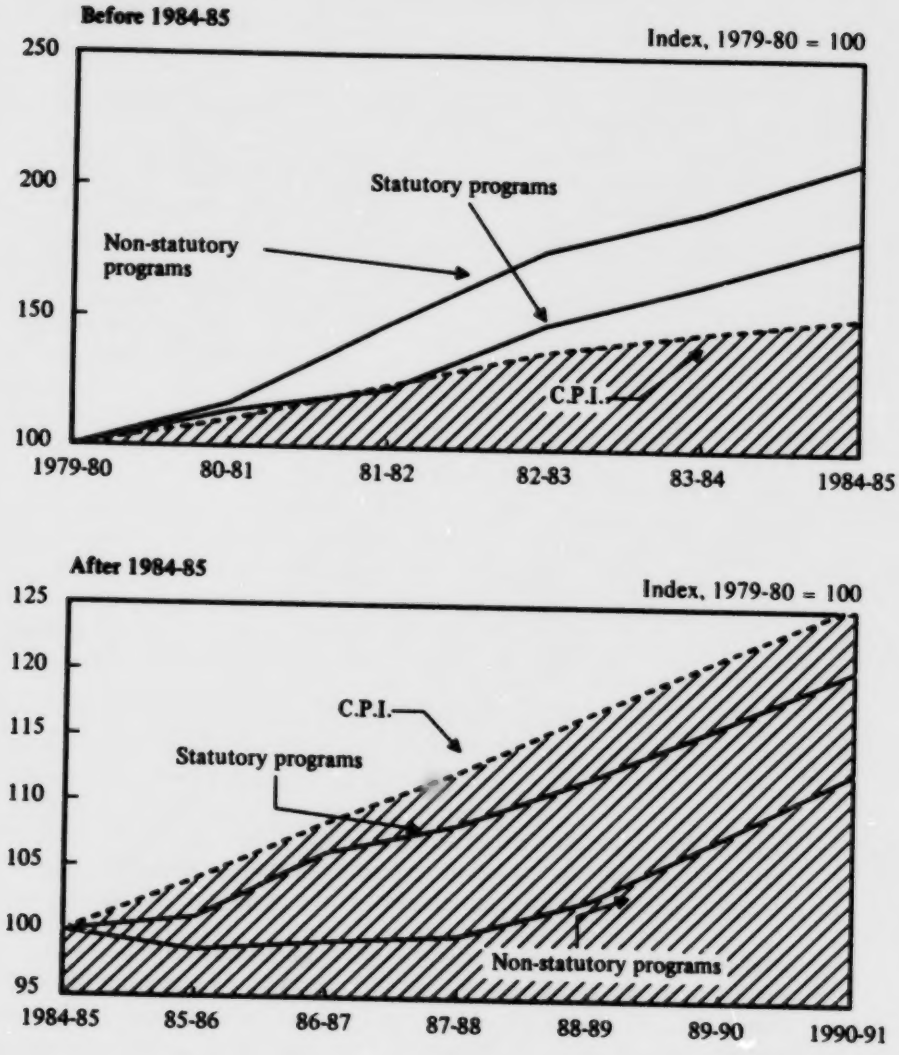
of servicing the public debt consumed 32 per cent of government revenues and represented 21 per cent of all government expenditures. Interest had become the largest and fastest growing component of the government's expenditures.

This was the situation that faced the government just 1 1/2 years ago. Although the economy was in its second year of recovery, the fiscal situation was worsening rather than improving. Moreover, the previous policy of increasing expenditures in line with the growth in the economy meant that program expenditures were advancing and would continue to advance at rates well in excess of inflation (Chart 2.2). This allowed the avoidance of critical re-evaluation of existing programs and the reordering of program priorities. And it required revenues to grow much faster than the economy just to keep the deficit from increasing.

As part of the overall strategy for achieving sustainable growth in output and in jobs, and to regain control over government spending, an expenditure plan had to be developed which would substantially reduce the real level of federal spending. Immediate and drastic action was also required to control the rapidly rising deficit which made the federal position increasingly vulnerable to changes in interest rates.

Chart 2.2

Program Expenditures and the Rate of Inflation



Expenditure Restraint: The Results of Policy Initiatives

The government has taken steps to reverse the upward trend in the federal debt-to-GNP ratio and to regain control over its expenditures. This is being brought about by:

- eliminating inefficiency,
- better management, and
- eliminating obsolete and ineffective programs.

The actions undertaken by the government have brought about a dramatic reversal in the rate of growth in government spending. In 1985-86, alone, gross expenditure reductions have yielded savings of about $6 billion. These savings are expected to increase to over $7 billion in 1986-87 and to grow to over $13 billion by 1990-91. The cumulative savings resulting from these reductions in previously planned program spending amount to over $59 billion between 1985-86 and 1990-91.

Total program expenditures – that is, total government spending excluding public debt charges – will be $86,640 million[1] in 1985-86. This is less than the amount spent in 1984-85. It represents the first decline in government program expenditures in the postwar period. Non-statutory spending – spending over which the government has the most direct control – will be $500 million lower than in the previous year and $900 million less if defence and foreign aid are excluded from the comparison. Virtually every government department is affected. These reductions have been achieved even though prices rose on average by 4 per cent during the year. In real terms government expenditures on non-statutory programs fell 5.5 per cent in 1985-86.

The government has clearly regained firm control over its expenditures. Total spending, including the costs of servicing the public debt, will be $112.3 billion in 1985-86. This represents an increase of only 2.9 per cent over last year, down from the increase of 13.1 per cent registered between 1983-84 and 1984-85. Indeed, total spending this year will be $1.2 billion lower than forecast in the May 1985 budget. The government has thus demonstrated that it is able to operate within the spending budget it established for itself last May.

The results of the government's expenditure initiatives do not stop there. The actions undertaken since November 1984 will ensure that spending remains under control. To the end of the decade, the rate of growth in program expenditures will remain below the rate of growth in inflation. As a proportion of GNP, total government spending will fall back to the levels experienced in the early 1970s and spending on programs will fall to the levels of the late 1960s.

The broad objective of the expenditure strategy is to reduce spending in real terms so that the government's fundamental fiscal objectives can be achieved. Within the constraints imposed by this strategy, the government has felt it appropriate to redirect resources toward certain high priority areas. These include increased funding for job creation and training programs, an extension of the spouses' allowance program to widows and widowers between the ages of 60 and 64 and increased benefits to war veterans. As well, funding for research and development and cultural programs has been increased and more assistance has been directed towards farmers in financial difficulty.

---

[1] Revised accounting basis – see Annex 1.

Expenditure Restraint: The Measures Taken

The recommendations of the Ministerial Task Force on Program Review formed the basis for many of the program reductions and management initiatives announced in the May 1985 budget and implemented in the following months.

With this budget, additional expenditure changes are being implemented, resulting in net additional savings of about $0.7 billion in 1986-87 and $1.1 billion the following year, growing to $2.2 billion by 1990-91. Details of these expenditure changes are provided in the Budget Papers document and are summarized in Table 2.2.

Table 2.2

Expenditure Measures Taken in This Budget

	1986-87	1987-88	1990-91
	(millions of dollars)		
Expenditure reductions			
Special reduction in non-statutory spending	500	610	940
Reserve reduction	200	345	1,665
Official development assistance	83	205	520
Defence	100	185	–
Total reductions	883	1,345	3,125
Expenditure increases	213	295	890
Net expenditure reductions	670	1,050	2,235

Management Initiatives

An important element in the expenditure strategy is the more effective management of government resources. In addition to the specific measures implemented as a result of the Ministerial Task Force recommendations, the government has established strict targets to control the growth of spending. At the same time, individual ministers and their departmental managers are being given more latitude and more direct responsibility to manage the resources entrusted to them so that they can react quickly and effectively to the changing environment.

Targets have been established in the area of person-years. The 1986-87 Main Estimates reflect a 2-per-cent reduction in the authorized level of federal government employment from the levels established in 1985-86. In each year thereafter to the end of the decade, employment levels are to be reduced by an additional 1 per cent. The cumulative effect is to reduce the level of federal government employment by 15,000 by 1990-91 from the 1984-85 level. Overhead

costs are also subject to strict limits. As part of the general reduction of $500 million, equivalent to a 2-per-cent cut in non-statutory programs announced in this budget, operations and maintenance costs will be cut on average by 2 per cent in nominal terms in 1986-87, equivalent after inflation to a *real* cut of about 6 per cent. Growth in operations and maintenance costs in future years will also be restricted to 2 per cent per year, resulting in further ongoing real economies.

Operating reserves for contingencies are also being cut substantially this year and by growing amounts through the rest of the decade. By 1990-91 they will be about one-half of what they were in the 1984 expenditure plan. With these lower reserve levels, added discipline is placed on departments to avoid cost increases and manage within their pre-set budgets.

This type of management initiative has already yielded a gross saving of $2.4 billion in fiscal year 1985-86. It has allowed the government to manage well within its program spending targets for 1985-86, as set out in the May 1985 budget, despite unforeseen costs. Savings on personnel, reserves and overhead costs are projected to rise to $6 billion annually by 1990-91, a cumulative saving of over $26 billion by the end of the decade.

Greater cost recovery is also being sought where feasible. Transportation services, inspection services, communications, government publications and several other areas provide opportunities for the government to realize a larger flow of revenues from those individuals or groups who benefit most directly from these services. For example, the government will establish a new pricing system to cover the maps, charts and air photos produced by the Department of Energy, Mines and Resources and to recover more of the costs from the users of federal airports. Prices charged by Statistics Canada for publications, CN Marine ferry fees, radio licence fees and food inspection charges have all been raised.

As a further measure to improve efficiency, remove waste and reduce the deficit, surplus assets are being liquidated and some Crown corporations are being sold. As well, the government is exercising tighter control over its cash balances. New internal procedures have also been established to minimize the government's exposure to defaults under new loan guarantees. These procedures involve tough new screening arrangements coupled with the gradual build-up of a special reserve to hedge against the cost of defaults.

In sum, the government continues to believe that the private sector must be the source for sustained economic growth and thus, government intervention will be kept to a minimum. Operations are being streamlined at every opportunity. All opportunities for privatizing Crown corporations that are no longer required in the pursuit of worthwhile public goals are being reviewed. For example, the government's financial interests in the Canada Development Corporation, the Northern Transportation Company Limited and the de Havilland Corporation have already been sold and additional sales are planned. Capital assets that are surplus to needs are being disposed of in an orderly manner. Productivity gains are being sought while essential government services continue to be provided. Self-

sufficient Crown corporations are expected to pay dividends commensurate with the government's investment in them. Dependent Crown corporations are being brought under tighter government control. Sound cash management practices are continuing to be enforced and draws on the Consolidated Revenue Fund ahead of actual cash requirements will not be permitted.

Program Reductions

An equally important element in the government's expenditure strategy is the elimination of unproductive programs and the reform of others to make them more effective and responsive to the changing environment. Many programs were put in place years ago and had outlived their usefulness. Other programs served only to prop up inefficient producers and were inhibiting people and enterprises from engaging in more productive and profitable activities.

The actions taken by the government have already resulted in the elimination or reduction in scope of many such programs. For example, as part of the Western Energy Accord, payments under the petroleum incentives program are being phased out, producing savings which will grow to over $900 million by the end of the decade. Transportation subsidies are also being cut and the operations of VIA Rail are being put on a full cost-recovery basis in the Quebec-Windsor corridor. Industrial and agricultural subsidies are being lowered by $350 million in 1985-86, with additional savings in later years. Nuclear research and heavy water production are being reduced by cutting research expenditures and by the closing of the heavy water plants in Cape Breton. The Canadian Home Insulation program, the Canadian Oil Substitution program, and the Katimavik program have been terminated.

Reductions in non-statutory programs resulted in a saving of $2.7 billion in 1985-86. These initiatives coupled with the management initiatives mentioned earlier are responsible for the dramatic turn-around in non-statutory spending. Yet non-statutory programs comprise only 40 per cent of total program expenditures. Although statutory transfer payments to aid Canada's poorest citizens and regions continue to have a high priority for the government, any credible attempt to restore greater fiscal balance must consider ways to at least moderate the rate of growth of such spending. A number of important steps have been taken in this regard.

Beginning in 1986, the indexation factor for family allowance benefits is based on annual increases in the consumer price index in excess of 3 per cent. Recipients of the family allowance continue to be protected from rapid increases in inflation, but will no longer be compensated for inflation below 3 per cent per year. The formula used to determine total federal transfers to the provincial governments under the Established Programs Financing (EPF) arrangements is also being changed. Beginning in fiscal year 1986-87, the EPF indexation factor is being reduced by 2 percentage points per year, with a provision for special payments should the rate of inflation for the economy as a whole exceed the growth in total entitlements.

These measures affecting domestic programs are not sufficient in themselves to stabilize the growth in federal debt and achieve the government's broad fiscal objectives. Accordingly, the government has also re-examined some of its international commitments.

Growth in Canada's planned Official Development Assistance (ODA) program will be reduced by $1.5 billion over the next five years. The savings will be $83 million in 1986-87 and $204 million in 1987-88. Previously planned growth rates amounted to 18 per cent in 1986-87 and 11 per cent annually thereafter so that Canada could reach a target for ODA of 0.6 per cent of GNP by 1990. The government has concluded that such growth rates cannot be sustained when domestic programs are being tightly constrained. The government has therefore decided to delay the date for reaching the 0.6-per-cent target until 1995. ODA expenditures for the next five years will amount to $13.6 billion.

Even with the new expenditure plan, Canada will maintain a large and growing aid program that will be sufficient to ensure that ODA disbursements remain at 0.5 per cent of GNP. To achieve this target in 1986, the allocation for ODA will increase by 15.6 per cent, or $319 million, to $2,364 million. Growth in subsequent years will reflect increases in GNP.

While defence remains a high priority area, the growth rate of defence expenditures will also be reduced by 1 per cent in both 1986-87 and 1987-88. This will yield savings of $100 million in 1986-87 and $185 million in 1987-88. Defence expenditures will grow by more than 6 per cent per year, on average, until the end of the decade. This reflects an allowance for inflation plus real growth of 2.75 per cent in 1986-87 and 2 per cent per year thereafter.

The total impact of the government's expenditure strategy is shown in Table 2.4. Management initiatives have resulted in a gross saving of $3.1 billion in 1985-86. These savings will grow over time and will amount to $7.2 billion annually by 1990-91. Cumulatively, these management initiatives will reduce expenditures by over $30 billion compared to what they would otherwise have been. Equally important is the impact of the specific program reductions. In 1985-86, cuts in government programs have resulted in savings of nearly $3 billion. These economies will grow to nearly $7 billion by 1990-91, resulting in a cumulative saving over this six-year period of about $29 billion.

In aggregate, these expenditure initiatives will reduce projected federal expenditures by over $13 billion a year by 1990-91. When the induced impact on public debt charges is included, the total is $20 billion a year. Altogether the gross expenditure measures imply a cumulative debt reduction of about $78 billion compared to what it would otherwise have been, or roughly 70 per cent of the total debt reduction inherent in the fiscal plan (Table 2.3).

Table 2.3

Impact of Gross Expenditure Reduction Measures Undertaken Since the Fall of 1984

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91	Cumulative impact, 1985-86 to 1990-91
	(millions of dollars)				
1. Management initiatives					
Reductions in person-years and overhead costs	1,066	1,847	2,247	3,463	14,400
Reserve reductions	1,335	1,104	1,565	3,020	11,771
Cost recovery	223	306	432	547	2,522
Privatization/ real property management	116	610	50	50	926
Cash management	373	130	70	120	873
Total management initiatives	3,113	3,997	4,364	7,200	30,492
2. Program reductions					
Agriculture	84	93	85	80	502
Communications	97	86	83	83	515
Employment and Immigration	372	232	294	294	1,780
Energy, Mines and Resources	815	1,206	1,671	1,280	8,183
External Affairs	233	248	458	936	3,142
National Health & Welfare	30	292	522	1,652	4,815
Regional Industrial Expansion	379	280	341	350	2,050
Science and Technology	71	73	80	54	386
Secretary of State	15	131	187	787	1,944
Transport	346	360	662	760	3,607
Treasury Board	85	85	85	85	510
Other departments	186	343	381	174	1,448
Total program reductions	2,713	3,429	4,849	6,535	28,882
Total direct expenditure reductions	5,826	7,426	9,213	13,735	59,374
Induced impact on debt charges	260	1,018	2,024	6,736	18,729
Total expenditure reductions	6,086	8,444	11,237	20,471	78,103

Table 2.4

The Budgetary Expenditure Framework by Envelope

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(millions of dollars)			
Envelope levels				
Economic and Regional Development	14,740	12,465	11,080	9,120
Social Development	50,499	53,120	54,865	55,990
Services to Government	3,763	4,550	3,380	3,390
Parliament	194	201	207	212
Defence	8,892	9,290	9,860	10,485
External Affairs and Aid	2,585	2,735	3,100	3,290
Fiscal Arrangements	5,986	5,925	6,060	6,415
Reserves net of lapse	0	−1,646	813	1,693
Program expenditures	86,659	86,640	89,365	90,595
Public debt charges	22,456	25,610	27,375	29,370
Total expenditures	109,115	112,250	116,740	119,965
	(percentage change)			
Percentage change				
Economic and Regional Development	23.3	−15.4	−11.1	−17.7
Social Development	8.2	5.2	3.3	2.1
Services to Government	15.9	20.9	−25.7	0.3
Parliament	9.0	3.6	3.0	2.4
Defence	12.0	4.5	6.1	6.3
External Affairs and Aid	13.2	5.8	13.3	6.1
Fiscal Arrangements	0.1	−1.0	2.3	5.9
Program expenditures	10.5	0.0	3.1	1.4
Public debt charges	24.2	14.0	6.9	7.3
Total expenditures	13.1	2.9	4.0	2.8
Percentage of program expenditures		(per cent)		
Economic and Regional Development	17.0	14.4	12.4	10.1
Social Development	58.3	61.3	61.4	61.8
Services to Government	4.3	5.3	3.8	3.7
Parliament	0.2	0.2	0.2	0.2
Defence	10.3	10.7	11.0	11.6
External Affairs and Aid	3.0	3.2	3.5	3.6
Fiscal Arrangements	6.9	6.8	6.8	7.1
Reserves net of lapse	0	−1.9	0.9	1.9
Program expenditures	100.0	100.0	100.0	100.0
Percentage of total expenditures		(per cent)		
Program expenditures	79.4	77.2	76.6	75.5
Public debt charges	20.6	22.8	23.4	24.5

Expenditure Projections by Envelope

Details of the new expenditure framework are set out by envelope in Table 2.4. The first panel of the table shows expenditure by envelope for the period from 1984-85 to 1987-88. The second part of the table gives the percentage changes, and in the bottom panel, expenditures by envelope are expressed as a percentage of total program expenditures – that is, total expenditures less public debt charges – thereby giving an indication of the evolution of government spending priorities over the period.

The expenditure framework incorporates a number of accounting changes that have been recommended by the Auditor General. These changes are explained in detail in Annex 1. They have the net effect of increasing the size of the expenditure framework by $8-9 billion per year. The largest part of this increase is due to the inclusion of all expenditures of the unemployment insurance program as budgetary expenditures rather than just the government's contribution for extended, regional and fishing benefits.

The year-to-year changes and the movements in the shares of program expenditures in the various envelopes are a reflection both of the initiatives undertaken since the fall of 1984 and of the projected trends in the economy. As well, they reflect the priorities of the government. In broad terms, the expenditure plan calls for less interference in Canadian business affairs, with a progressively smaller Economic and Regional Development envelope. The plan also calls for more assistance to those in need both within Canada and abroad, implying growing Social Development, and External Affairs and Aid envelopes.

The Economic and Regional Development envelope registered double-digit increases on a yearly basis through the period between 1980-81 and 1984-85. These increases were a reflection of several new programs and program enhancements introduced as part of the National Energy Program and subsequently during the 1981-82 recession. The declines in the envelope beginning in 1985-86 result from the expenditure measures announced in the November 1984 statement, May 1985 budget and this budget. Among the affected programs were the Petroleum Compensation program, the Petroleum Incentives program and several other energy programs, substantially reduced subsidies to industry and cutbacks in transportation subsidies. These reductions will improve the functioning of markets by reducing the role of government in influencing decision-making by entrepreneurs and businesses. As a share of total program expenditures, the Economic and Regional Development envelope falls from 17 per cent in 1984-85 to about 10 per cent by 1987-88.

The Social Development envelope consists of many large statutory programs which for the most part are either formula-funded or indexed. These programs include old age security, unemployment insurance, welfare payments to the needy under the Canada Assistance Plan, family allowances, and veterans' allowances and benefits. Outlays under these programs, with some exceptions, grow roughly in line with the rate of inflation and changes in their respective population bases. The Social Development envelope accounts for about 60 per cent of program

expenditures. Since November 1984, several steps have been taken to help control the increase in costs in these areas. As already noted, changes to the indexation formulas for both the family allowance program and transfers to provinces for health care and post-secondary education will restrain expenditure growth in these areas. Furthermore, with the improvement in the economy, benefit payments under the unemployment insurance program are expected to come down. Nevertheless it remains a high priority of the government to help those Canadians most in need and to assist individuals adapt to changing economic and social circumstances. As a result, the Social Development envelope will continue to increase through the planning period. Because of measures already introduced, however, the rate of increase will be well below that recorded in the past.

The reimbursement of approximately $900 million to the uninsured depositors of the Canadian Commercial and Northland banks in 1985-86 accounts for the large increase in expenditures in the Services to Government envelope this year. Thereafter, the expenditure reduction initiatives announced since the fall of 1984 result in a declining share of program expenditures for this envelope, reflecting substantial savings through improved management. The general level of expenditures in the Services to Government envelope in 1986-87 and 1987-88 will be below the corresponding level in 1984-85, despite inflation and growth in the level of services being provided.

As noted earlier in this chapter, the Defence and the External Affairs and Aid envelopes will continue to grow but at reduced rates. The growth in the Defence envelope reflects Canada's obligations to its allies in Europe and the U.S. The increases in the External Affairs and Aid envelope reflect the government's commitment to help developing nations. Expenditures for Official Development Assistance will increase by over 15 per cent in 1986-87 and 7 per cent in the following year, sufficient to maintain the ratio of aid to GNP at 0.5 per cent.

The Fiscal Arrangements envelope consists of transfers to other levels of government, most of which are formula-based. The pattern of growth in this envelope is affected by changes in economic activity and by adjustment payments for prior years.

The "reserves net of lapse" category in Table 2.4 is the difference between the reserves built into the expenditure framework to handle contingencies and the anticipated appropriations lapse. Reserves are necessary to provide a margin for changed economic circumstances and emergencies. They provide a small measure of flexibility through the year although, as noted earlier, their level has been cut back substantially compared to previous years. They are not allocated by envelope until their ultimate use has been determined. The appropriations lapse, on the other hand, represents the estimated portion of total appropriations requested from Parliament that is likely to remain unspent. The 1985-86 reserve net of lapse estimate incorporates the anticipated impact of the freeze in discretionary spending implemented in early February by the President of the Treasury Board.

Finally, the last envelope shown in Table 2.4 is for public debt charges. This envelope is the one that has grown the most rapidly by far in recent years, as a

result of the sharp rise of the stock of debt and high interest rates. Only by adopting prudent fiscal policies that moderate the growth in the public debt can this envelope's rate of increase be slowed. The expenditure projections for public debt charges show growth in this spending component slowing from 24 per cent in 1984-85 to only 7 per cent by 1986-87, reflecting both the deficit reduction measures since the fall of 1984 and some easing of interest rates.

The expenditure strategy adopted by the government will result in a more streamlined and efficient government. Moreover, the savings realized will be substantial. Yet these savings are not and cannot be made large enough to deal adequately with the fiscal challenge confronting the nation. Increased revenues are required if Canadians are to continue to receive essential public services on a fiscally responsible basis.

3. Restructuring Federal Tax Revenues

The objectives of the government's revenue plan are consistent with the broader goals outlined in the November 1984 *Agenda for Economic Renewal*: to promote innovation, entrepreneurship and job creation in the private sector, to make government programs fairer and more effective, and to restore control over the national finances. The government's revenue plan contributes to these objectives in several ways:

- it removes from the tax system provisions that inhibit economic efficiency and builds in new incentives to permit markets to operate more effectively in allocating the economy's resources;
- it increases the revenue yield of the tax system in order to contribute to the objective of lowering the deficit and stabilizing the growth in the debt-to-GNP ratio; and,
- it ensures that taxes are imposed in an equitable fashion.

The remainder of this chapter traces historical tax revenue patterns, describes how the structure and yield of the tax system has evolved over time, summarizes the actions taken to date to improve the system and describes the tax measures introduced in this budget.

Revenue Patterns: The Historical Record

The evolution of each of the major tax revenue components beginning in 1971-72 is presented in Table 3.1. The federal revenue yield from the tax system has declined markedly since the mid-1970s. Federal tax revenues have fallen as a percentage of GNP from 18.3 per cent in 1974-75 to 15.1 per cent by 1983-84. The growth in each of the major tax revenue components has generally fallen behind the growth of the economy. This pattern reflects a combination of factors, but results primarily from the various discretionary changes to the tax system over this period and the impact of the 1981-1982 recession.

The revenue yield from the personal income tax, by far the largest single source of tax revenue, declined significantly as a percentage of GNP through 1978-79, reflecting such factors as the transfer of additional tax points to the provinces under new arrangements for Established Programs Financing in 1977, and the indexing of personal exemptions and tax brackets beginning in 1974. In addition tax expenditures introduced in the mid-1970s such as the federal tax reduction, the investment income deduction and the registered home ownership savings plan

Table 3.1

Budgetary Tax Revenues as a Percentage of GNP

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Total tax revenues
1971-72	7.7	2.5	4.9	0.6	0.4	16.1
1972-73	8.0	2.8	5.0	0.7	0.4	16.8
1973-74	7.5	3.0	4.9	0.8	0.5	16.7
1974-75	7.9	3.3	4.6	1.1	1.4	18.3
1975-76	7.7	3.5	4.0	1.2	1.2	17.6
1976-77	7.6	2.8	3.8	1.3	1.0	16.5
1977-78	6.7	2.5	3.9	1.2	0.8	15.0
1978-79	6.3	2.4	3.8	1.2	0.7	14.4
1979-80	6.4	2.6	3.4	1.1	0.8	14.3
1980-81	6.7	2.7	3.4	1.1	0.9	14.8
1981-82	7.1	2.4	3.3	1.4	1.7	15.9
1982-83	7.3	2.0	3.0	1.4	1.8	15.5
1983-84	6.9	1.9	3.1	1.9	1.3	15.1
1984-85	7.0	2.2	3.3	1.8	1.3	15.6
Projection						
1985-86	7.2	2.3	3.6	1.9	1.0	16.0
1986-87	7.7	2.4	3.9	1.9	0.7	16.7
1987-88	8.1	2.3	3.8	1.9	0.7	16.9
1990-91	8.5	2.6	3.8	1.4	0.5	16.9

Note: Figures may not add due to rounding.

(RHOSP), contributed to a steady deterioration in the revenue yield from the personal income tax system over the 1970s and early 1980s. Between 1978-79 and 1982-83, personal income taxes increased as a percentage of GNP, due in part to the sustained growth in real income over the period, but remained below the level reached in 1974-75. The 1981-1982 recession, and in particular the resulting high unemployment, considerably reduced the average effective personal income tax rate and the revenue yield from the personal income tax system through 1983-84. Despite a modest improvement in the revenue yield from the personal income tax in 1984-85, the personal income tax revenue-to-GNP ratio remained significantly below the 1974-75 level.

The growth in corporate income tax revenues has on average lagged behind the growth of the economy since 1974-75. This pattern reflects both the fact that corporate profits have grown more slowly than the economy as a whole and the many changes to the corporate income tax system over this period which, on

balance, have reduced the average effective tax rate. The corporate sector was hit hard by the 1981-1982 recession, reducing the revenue yield from the corporate income tax further over this period. Despite the strong growth in corporate profits in 1983 and 1984, the loss carryover provisions of the corporate income tax system moderated the growth in corporate income tax revenues in 1983-84 and 1984-85. These loss carryover provisions, which were enhanced in the April 1983 budget, allow corporations to apply unused losses from one year to reduce taxable income in future years. Losses built up during the recession of 1981-1982 have reduced the yield from the corporate income tax and at the same time made the future yield more uncertain.

The revenue yield of the federal sales tax and other excise taxes and duties, as a percentage of GNP, fell steadily from the peak reached in 1972-73 through to 1982-83, due to the many exemptions and tax rate reductions introduced over this period. The federal sales tax base was substantially eroded during the 1970s with the introduction of exemptions for items such as confections, clothing and footwear, construction equipment, energy conservation equipment and transportation equipment. Over the same period the general federal sales tax rate was reduced from 12 per cent to 9 per cent, while the rate applicable to building and construction materials was reduced to 5 per cent. These changes not only reduced the importance of the federal sales tax as a revenue source, but also caused competitive distortions among similar types of goods, depending on whether they were excluded or included in the tax base.

Unemployment insurance contributions have fluctuated dramatically as a percentage of GNP since 1971-72 due primarily to changes to the unemployment insurance program and increases in employer-employee contribution rates.

The "other tax" revenue category includes the special energy-related taxes introduced with the National Energy Program, the non-resident withholding tax, the gasoline excise tax and other taxes. These taxes increased significantly as a percentage of GNP in 1974-75 and again in 1981-82, reflecting the introduction of the Oil Export Charge in 1974 and the special energy-related taxes which accompanied the National Energy Program. By 1984-85, however, the revenue yield from the "other tax" category had decreased as a percentage of GNP, reflecting the impact of weak international oil prices and declining domestic demand and production on the special energy-related taxes.

It is clear that the revenue yield of the tax system has declined markedly since the mid-1970s. As a result, significant changes to the tax system have been required to restore the revenue yield to more normal levels and to ensure that revenue growth contributes to the goal of stabilizing the debt-to-GNP ratio over the medium term. The remainder of this chapter discusses the actions taken by the government since November 1984, including the measures introduced in this budget, and their impact on the budgetary deficit.

The Revenue Strategy: The Results of Policy Initiatives

Table 3.2 provides a summary of the revenue impacts by major revenue category of the tax measures introduced since November 1984, excluding those proposed in this budget. The net impact of these measures will be to increase federal tax revenues by approximately $1.9 billion in 1986-87, $2.9 billion in 1987-88, and $4.8 billion in 1990-91, representing a significant contribution to reducing the federal deficit and slowing the growth in the debt-to-GNP ratio. The government's objective has been to realize these additional revenues in a balanced manner while at the same time encouraging enterprise and economic efficiency.

Several important changes to the personal and corporate income tax systems have been made in the interests of both improving the fairness of the tax system and enhancing revenue. The first major step was taken in November 1984 through administrative measures to ensure tax compliance over a reasonable period of time. This measure was designed to make the tax system more equitable, particularly in the eyes of the vast majority of Canadians who pay their taxes promptly. The minimum tax which became effective January 1, 1986 is a further response to widespread public concern that many high-income Canadians are able to avoid paying income taxes completely if they take full advantage of available tax deductions and other incentives. Measures were also introduced to curtail the practice of income splitting among family members as a means of avoiding tax, and the use of yachts, recreational vehicles and hotels as tax shelters.

As well, the government has recently taken steps to curb the unintended use of certain provisions of the *Income Tax Act* which, if left unchecked, would have significantly reduced federal tax revenues. For example, in October 1984 the

Table 3.2

Revenue Impact of the Tax Measures Introduced Since November 1984 by Major Category[1]

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91
	(billions of dollars)			
Personal income tax	0.0	1.3	2.0	4.3
Corporate income tax	0.3	0.7	0.4	0.1
Sales and excise taxes	0.9	2.6	3.2	4.6
Energy taxes[2]	−1.1	−2.7	−2.6	−3.9
All other taxes	0.0	0.0	−0.1	−0.3
Total tax revenues	0.1	1.9	2.9	4.9

Note: Figures may not add due to rounding.

[1] Excluding measures introduced in this budget.
[2] Reflects the taxes eliminated as a result of the Western Energy Accord.

government announced a moratorium on advance rulings on the income tax consequences arising out of the use of limited partnerships and other joint venture arrangements to "flow out" unused tax deductions and credits by corporations to investors. The moratorium was in response to the government's concern about the use of tax-shelter financing by unrelated investors and the potentially large revenue costs if these types of arrangements were allowed to proceed. The government also moved rapidly to curb the revenue loss associated with the scientific research tax credit. It was eliminated in the May 1985 budget and replaced by the full refundability of the investment tax credit earned by small Canadian-controlled corporations on the first $2 million of current research and development expenditures. Finally, legislative amendments have been proposed to limit the use of arrangements whereby profitable oil and gas companies reduce tax by transferring property temporarily to non-taxable entities or other firms which have unused tax losses and credits.

The increase in the limits on deductible contributions to pension and other retirement savings plans proposed in the May 1985 budget will end the unequal treatment accorded to the self-employed and others who save for retirement solely through Registered Retirement Savings Plans. Such individuals will now have the same scope to build an adequate pension as those who contribute to employer-sponsored plans. This will remove an obstacle to new business start-ups. The *Federal Pension Benefits Standards Act* is also being amended to bring about major improvements in the minimum standards for federally-regulated pension plans.

To encourage Canadians to invest in Canada's future growth and thereby create jobs, several important initiatives have been introduced since November 1984. The $500,000 lifetime capital gains exemption for individuals is a key measure and represents a challenge to Canadians to invest in Canadian enterprise, to put forward new ideas and to take risks. Too many government programs have been focussed upon rewarding effort alone. This initiative has been designed to reward success.

Finally, many changes to the personal income tax system have been initiated since November 1984 and their net result is a tax system with a significantly improved revenue yield. The government has removed several tax expenditures including the RHOSP deduction and the federal tax reduction. Indexation of the personal income tax system has been limited to the increase in the consumer price index in excess of 3 per cent and a surtax was imposed on high-income earners.

As for the corporate income tax system, the 5-per-cent surtax on corporations, excluding small businesses, was designed to contribute to deficit reduction in the short term. The special capital tax on large chartered banks and trust companies ensures that these institutions contribute to the restoration of fiscal flexibility as well.

The Western Energy Accord, the Natural Gas and Gas Pricing Agreement and the New Frontier Energy Policy, established and ratified between the federal government and the producing provinces over the past year, represent important

developments which will assist the energy sector to contribute to economic growth. The thrust of these agreements has been to eliminate government intervention and minimize regulation in the determination of energy prices and production, and to eliminate the discriminatory taxation of Canada's petroleum industry introduced by the National Energy Program. The Western Energy Accord resulted in the immediate elimination or phasing-out of several special taxes and put in place a profit-sensitive tax regime. The Natural Gas and Gas Pricing Agreement established a market system for determining domestic gas prices, production and gas exports. These measures will remove the interference of government in the energy market. The New Frontier Energy Policy is a first step in encouraging the development of Canada's energy resources in frontier areas such as the Beaufort Sea and the east coast of Canada. To this end, the government recently announced the exploration tax credit to help offset the impact of the elimination of petroleum incentive payments on high-cost exploration.

The measures to broaden the sales tax base reflect a significant effort to reduce the distortions resulting from the sales tax due to the unequal tax treatment of goods. The increase in the federal sales tax rates also reflects a desire to reverse the declining trend of federal sales tax revenues. Finally, the increases in the motive fuels tax offset the revenues lost from the Canadian Ownership Special Charge and Oil Export Charge which were eliminated in conjunction with the Western Energy Accord.

New Tax Measures With Major Impacts on Budgetary Revenue

Substantial progress has already been made in reducing the federal deficit and slowing the growth in the debt-to-GNP ratio. The additional expenditure restraint measures announced in this budget will also make a continuing and significant contribution in this regard. However, further efforts are still necessary and, as a result, tax increases are proposed in this budget.[1]

Personal Income Tax Measures

Several of the changes to the personal income tax system proposed in this budget focus upon removing unproductive tax expenditures and providing a further improvement in the revenue yield of the personal income tax. These include:

- an improved reporting regime for investment income;
- modifications to the married exemption so that it is based on the spouse's income for the whole year, rather than from the date of marriage;
- a 3-per-cent surtax on basic federal tax effective July 1, 1986;
- changes to the tax treatment of dividends; and,

---

[1] Detailed descriptions of these measures are included in the Budget Papers document tabled with the budget.

- limitation of ability to defer tax on employment income through salary deferral arrangements.

The government is also proposing changes to assist those Canadians most in need. These changes include:

- a refundable sales tax credit, for lower-income Canadians, delivered through the personal income tax system;
- the prepayment of a portion of the child tax credit to families with income below $15,000, designed to assist low-income families and reduce their need to borrow from tax discounters;
- provision of an improved permanent measure of tax assistance for residents of the North and of isolated posts; and,
- an increase in the disability deduction.

Corporate Income Tax Measures

With the May 1985 budget a discussion paper was tabled that aimed at making the corporate income tax system more equitable and more effective in supporting economic growth, by eliminating some tax expenditures and reducing tax rates. The current budget proposes the first step in implementing corporate income tax reform. The proposals include:

- elimination of the inventory valuation adjustment;
- a phased reduction in the investment tax credit;
- an extension to the end of 1988 of the refundability provisions of the investment tax credit; and,
- a phased reduction in corporate income tax rates.

These changes will make the corporate income tax system more efficient. Moreover, consequent changes to the tax treatment of dividends will permit the removal of the 12 1/2-per-cent tax on dividends paid by small businesses, thus simplifying the corporate tax system significantly.

To assist in reducing the deficit, a 3-per-cent surtax on corporate income tax will be introduced for all corporations, effective January 1, 1987.

Sales and Excise Tax Measures

The proposed sales and excise tax measures include a 1-per-cent increase in federal sales tax rates effective April 1, 1986, alcohol and tobacco tax increases of 4 and 6 per cent, respectively, a one-year extension of the fuel tax rebate for primary producers and the exemption of tourist literature from the federal sales tax. The proposed increase in the federal sales tax rate is designed to increase the yield from the federal sales tax which has eroded significantly over the recent past.

Table 3.3

New Tax Measures with Major Impacts on Budgetary Revenues: 1986-87, 1987-88 and 1990-91

	1986-87	1987-88	1990-91
	(millions of dollars)		
Personal income tax			
A. Reductions in tax expenditures			
Changes to the tax treatment of dividends	0	−160	330
Changes to marital exemption during year of marriage	0	20	20
Reduction of investment tax credit and elimination of inventory allowance	0	25	180
Changes to limited partnership rules		prevents large revenue loss	
Changes to employee benefit plan rules		prevents large revenue loss	
Sub-total	0	−115	530
B. Other measures			
3-per-cent surtax	560	1,050	1,400
Prepayment of child tax credit	−180	−10	0
Refundable sales tax credit	−200	−330	−360
Exemptions for residents of the North and isolated posts	−20	−120	−135
Increase in the disability deduction	0	−10	−10
Sub-total	160	575	890
Net personal income tax changes	160	460	1,420
Corporate income tax			
A. Phase 1 of corporate tax reform			
Elimination of the inventory allowance Phased reduction of investment tax credit Corporate income tax rate reductions Extension of refundable investment tax credit	380	385	85
Sub-total	380	385	85
B. Other measures			
3-per-cent surtax	0	420	485
Removal of tax on small business dividend distributions	0	0	−275
Sub-total	0	420	210
Net corporate income tax changes	380	805	295
Sales and excise taxes			
1-per-cent increase in federal sales tax rates	815	1,050	1,300
4-per-cent increase in alcohol and 6-per-cent increase in tobacco excise taxes	150	150	150
Extension of fuel tax rebate for primary producers	−15	−105	0
Sales tax exemption for tourist literature	−10	−10	−10
Net sales and excise tax changes	940	1,085	1,440
Total of all tax revenue measures	1,480	2,350	3,155

Revenue Impacts of the New Tax Measures

Table 3.3 presents the estimated revenue impacts of the tax measures introduced in this budget. In total these measures are estimated to increase tax revenues by $1.5 billion, $2.4 billion and $3.2 billion in 1986-87, 1987-88 and 1990-91, respectively. Together with the actions taken since November 1984 on the tax side, federal tax revenues will have been increased by $3.4 billion in 1986-87, $5.2 billion in 1987-88 and $8.0 billion in 1990-91. This compares with *net* expenditure reductions of $6.8 billion in 1986-87, $9.7 billion in 1987-88, and $18.7 billion in 1990-91.

Table 3.4 presents the projections of the major tax revenue categories which underlie the fiscal projections. The tax measures introduced since November 1984, including those introduced in this budget, will increase the revenue yield from the tax system. As a percentage of GNP total tax revenues are expected to return to levels which prevailed in the mid-1970s by the end of the planning period. This reflects an increase in the revenue yield, as a percentage of GNP, from the personal income tax, the corporate income tax and sales and excise taxes.

In addition to improving the revenue yield, the tax measures proposed in this budget have important implications for tax fairness and efficiency. The prepayment of the child tax credit and the refundable sales tax credit will provide assistance to those Canadians most in need. The proposals to reform the corporate income tax system represent a major step toward ensuring that the tax system acts effectively to promote the goals of sustained economic growth and job creation.

Table 3.4

Tax Revenue Projections by Major Category

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91
	(billions of dollars)			
Personal income tax	32.9	37.7	42.5	54.7
Corporate income tax	10.4	11.7	12.1	16.7
Sales and excise taxes	16.2	18.9	20.0	24.2
All other taxes	13.3	13.3	14.0	12.5
Total tax revenue	72.7	81.6	88.7	108.0
(as percentage of GNP)	(16.0)	(16.7)	(16.9)	(16.9)

Note: Figures may not add due to rounding.

4. The Fiscal Projections to 1987-88

This chapter summarizes the government's budgetary position for fiscal year 1985-86 and over the next two years. The first section of this chapter provides an overview of the key economic assumptions and of the summary statement of transactions. Subsequent sections provide detailed information on the projections for budgetary expenditures, budgetary revenues and for the non-budgetary transactions. These sections also indicate how the fiscal outlook has changed since the May 1985 budget. The final section summarizes the government's estimated financial requirements and borrowing authority needs for 1986-87.

Overview of the Fiscal Projections

The fiscal projections are based on the economic assumptions presented in the document entitled *Towards a Sustained Expansion: Canada's Economic Prospects, 1986-1991*. These economic projections are summarized in Table 4.1.

Table 4.1

The Economic Projections

	1985	1986	1987
	(percentage change unless otherwise indicated)		
Gross national product			
Value	7.9	7.6	7.2
Price	3.3	3.8	4.2
Volume	4.5	3.7	3.0
Consumer price index	4.0	4.3	3.6
Average wage rate	4.4	3.8	4.2
Labour force	1.9	2.4	1.6
Employment	2.8	3.3	2.2
Unemployment rate (fourth quarter level)	10.2	9.6	9.0
Personal income	8.4	7.2	6.0
Corporate profits	4.2	9.7	15.2
90-day commercial paper rate (level)	9.6	9.5	8.7

The Canadian economy grew by about 4.5 per cent in 1985, marking the third consecutive year of above-trend real growth. Although the rates of growth in both 1986 and 1987 are expected to be below those experienced in the previous three years, gains slightly exceeding or matching trend are still anticipated. Inflation as measured by the consumer price index is expected to remain relatively stable at around 4 per cent per year. Employment is projected to grow at 3.3 per cent in 1986 and 2.2 per cent in 1987 which, given the expected growth in the labour force, should result in a steady improvement in the unemployment rate. Personal income is expected to increase about 7.2 per cent in 1986 and 6.0 per cent in 1987, down from the advance of 8.4 per cent registered in 1985. The growth in corporate profits is expected to rebound strongly in 1986 and 1987. Canadian short-term interest rates are expected to average about 9.5 per cent in 1986 and 8.7 per cent in 1987. Current levels of interest rates reflect temporary speculative pressures in the foreign exchange market. When this pressure abates, interest rates are expected to return to levels more in keeping with Canada's economic fundamentals.

Given these economic assumptions and the policy measures announced both in this budget and previously, the budgetary deficit is projected to decline steadily from $38.2 billion in 1984-85, to $34.3 billion in 1985-86, to $29.5 billion in 1986-87, and to $25.9 billion in 1987-88 (Table 4.2).

As previously noted, these fiscal projections incorporate certain accounting changes recommended by the Auditor General. In particular the government has decided in this budget to accept the Auditor General's recommendations with respect to the consolidation into the government accounts of the Exchange Fund Account, the Unemployment Insurance Account, and the Western Grain Stabilization Account, and to treat loans to developing countries as budgetary rather than non-budgetary transactions. Annex 1 provides a detailed reconciliation between the two accounting bases.

These accounting changes have the effect of increasing the net public debt by $7.7 billion in 1986-87. They increase the deficit by about $0.4 billion in 1985-86 and reduce the deficit by about $0.4 billion in 1986-87 and by $2.0 billion in 1987-88. On the accounting base used in the May 1985 budget the deficit declines from $36.9 billion in 1984-85 to $33.8 billion in 1985-86 and to $29.8 billion in 1986-87. As the accounting changes largely represent a reclassification of certain expenditures and revenues from non-budgetary transaction accounts to budgetary expenditures and revenues, financial requirements (excluding foreign exchange transactions) are only marginally affected.

Although the deficit is expected to be about $12 billion lower in 1987-88 than the peak reached in 1984-85, it is still well above pre-recession levels. The recession severely affected the tax bases underlying federal revenues and increased cyclically-sensitive expenditures. Furthermore, certain policy initiatives were undertaken during this period which further increased expenditures and reduced revenues. The result was an increase in deficits and a faster growing stock of debt. This rising stock of debt, coupled with increasing interest rates over the period 1979 to 1982, resulted in substantially higher public debt charges, further widening the difference between expenditures and revenues.

Table 4.2

Summary Statement of Transactions 1984-85 to 1987-88

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
	(millions of dollars)			
Budgetary transactions				
Revenues	70,869	78,000	87,275	94,025
Expenditures	−109,115	−112,250	−116,740	−119,965
Deficit	−38,246	−34,250	−29,465	−25,940
Non-budgetary transactions				
Loans, investments and advances	711	−620	333	120
Specified purpose accounts	5,152	5,467	5,667	6,354
Other transactions	2,582	585	909	1,784
Net non-budgetary receipts	8,445	5,432	6,909	8,258
Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)	−29,801	−28,818	−22,556	−17,682
Budgetary revenues	70,869	78,000	87,275	94,025
Percentage change	10.6	10.1	11.9	7.7
Percentage of GNP	16.8	17.2	17.9	17.9
Budgetary expenditures	109,115	112,250	116,740	119,965
Percentage change	13.1	2.9	4.0	2.8
Percentage of GNP	25.9	24.7	23.9	22.9
Program expenditures	86,659	86,640	89,365	90,595
Percentage change	10.5	0.0	3.1	1.4
Percentage of GNP	20.6	19.1	18.3	17.3
Statutory programs	48,419	48,930	51,375	52,414
Percentage change	10.7	1.1	5.0	2.0
Percentage of GNP	11.5	10.8	10.5	10.0
Non-statutory programs	38,240	37,710	37,990	38,181
Percentage change	10.3	−1.4	0.7	0.5
Percentage of GNP	9.1	8.3	7.8	7.3
Public debt charges	22,456	25,610	27,375	29,370
Percentage change	24.2	14.0	6.9	7.3
Percentage of GNP	5.3	5.6	5.6	5.6
Budgetary deficit	38,246	34,250	29,465	25,940
Percentage of GNP	9.1	7.5	6.0	4.9
Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)	29,801	28,818	22,556	17,682
Percentage of GNP	7.1	6.3	4.6	3.4
Net public debt (billions)	199.1	233.4	262.8	288.8
Percentage change	23.8	17.2	12.6	9.9
Percentage of GNP	47.3	51.4	53.8	55.1
GNP (billions)	420.9	454.0	488.7	524.1
Percentage change	8.0	7.9	7.6	7.2

(1) Actual
(2) Preliminary estimate
(3) Forecast

Over the projection period, revenues are expected to increase at a substantially faster rate than expenditures, reducing the gap between revenues and expenditures and the deficit. This reduction in the growth rate in expenditures primarily reflects the expenditure reduction measures introduced since November 1984. The increases expected in revenues over the forecast period reflect the projected continuation of economic growth and the revenue-enhancing measures announced in the May 1985 and the current budget. However, given the stock of debt, the projections are highly vulnerable to the behaviour of interest rates. For example, a 1-per-cent change in either direction would affect the deficit by about $1 billion in either direction.

The improved outlook for the budgetary deficit in large part reflects the discretionary measures affecting both expenditures and revenues that the government has initiated since taking office. Table 4.3 shows the impact on the deficit of government fiscal actions since November 1984. These direct actions have the net impact of reducing the deficit by about $5 billion in 1985-86, $10 billion in 1986-87 and $15 billion by 1987-88.

Financial requirements represent the most comprehensive and economically meaningful summary measure of the federal fiscal position; they show the net direct impact of federal activities on credit markets. With the accounting changes introduced in this budget, the difference between the budgetary deficit and financial requirements narrows slightly[1]. Financial requirements (excluding foreign exchange transactions) in 1985-86 are expected to be marginally lower than the level registered in 1984-85. Financial requirements are projected to decline by $6.3 billion in 1986-87, and by an additional $5 billion in 1987-88.

---

[1] The relationship of the budgetary deficit to financial requirements is discussed in detail in the last section of this chapter.

Table 4.3

Impact of Discretionary Measures on the Budget Deficit

	1985-86	1986-87	1987-88
	(billions of dollars)		
Projected deficit	34.3	29.5	25.9
Add:			
Discretionary actions to reduce the deficit	7.3	14.5	19.0
Less:			
New spending initiatives and energy tax changes	2.6	4.3	4.1
Equals:			
Deficit exclusive of discretionary government actions	39.0	39.7	40.8

The Expenditure Projections

This section provides an overview of the government's expenditure projections from 1985-86 to 1987-88. The expenditure plan for 1985-86 was first presented in the November 1984 Economic and Fiscal Statement and updated in the May 1985 budget. This section reviews those projections and extends them to 1987-88.

The growth rate in budgetary expenditures is expected to drop dramatically over the projection period, in direct contrast to the double-digit increases of the previous few years. Expenditures are expected to increase by 2.9 per cent in 1985-86, down from the 13.1-per-cent increase registered in 1984-85. Advances of 4.0 per cent and 2.8 per cent are expected in 1986-87 and 1987-88, respectively. The slower growth in budgetary expenditures reflects the combined impact of the discretionary measures that the government has undertaken to control its expenditures and the improvement projected in economic activity. Details of budgetary expenditures are set out by major program in Table 4.4.

Public debt charges continue to exert upward pressure on expenditure growth although the rates of growth are below those experienced in the previous three years. Lower interest rates and fiscal action are restraining the growth in public debt charges. However, public debt charges remain the single largest component of budgetary expenditures and, given the high stock of debt, are extremely sensitive to changes in interest rates.

Program expenditures – that is, budgetary expenditures excluding public debt charges – are expected to decline marginally in 1985-86, the first decline in the postwar period. Thereafter, increases will remain below the rate of inflation. This improvement is reflected in both statutory and non-statutory programs. The projection for statutory expenditures, which are largely demand-driven or formula-funded, reflects the improvement in economic activity as well as actions that the government has taken to control expenditures in this area. The elimination of the Petroleum Compensation program, the modification to the escalator formula for Established Programs Financing transfers to provinces and the modification of the indexation factor for family allowances are largely responsible for the slowdown in the rate of growth of expenditures in this component. In contrast, old age security benefits are expected to register increases in line with the growth in the population base and the rate of inflation.

Expenditures on non-statutory programs are expected to decline by 1.4 per cent in 1985-86. This represents the first decrease in non-statutory program spending in the postwar period and follows nearly a decade in which annual double-digit increases were the norm. It is this component of government spending over which the government has the most discretion and the decline in 1985-86 is attributable to the expenditure reductions that the government has undertaken since the fall of 1984. These actions include not only the specific measures announced in the November 1984 Economic and Fiscal Statement but also the exercising of tighter control and better management of resources.

Table 4.4

Budgetary Expenditure Projections

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
		(millions of dollars)		
Budgetary expenditures	109,115	112,250	116,740	119,965
Public debt charges	22,456	25,610	27,375	29,370
Program expenditures	86,659	86,640	89,365	90,595
Statutory programs	48,419	48,930	51,375	52,414
Unemployment insurance	10,048	10,064	9,940	9,899
Old age security benefits	11,418	12,553	13,681	14,586
Established programs financing (cash portion only)	8,595	8,724	9,185	9,455
Fiscal transfers	5,992	5,923	6,059	6,417
Canada Assistance Plan	3,635	3,884	4,059	4,199
Family allowances	2,418	2,502	2,531	2,546
Other	6,313	5,280	5,920	5,312
Non-statutory programs[4]	38,240	37,710	37,990	38,181
Defence[4]	8,892	9,290	9,860	10,485
Official Development Assistance	2,058	2,045	2,364	2,540
Other	27,290	26,375	25,766	25,156
		(percentage change)		
Budgetary expenditures	13.1	2.9	4.0	2.8
Public debt charges	24.2	14.0	6.9	7.3
Program expenditures	10.5	0.0	3.1	1.4
Statutory programs	10.7	1.1	5.0	2.0
Unemployment insurance	2.4	0.2	−1.2	−0.4
Old age security benefits	9.7	9.9	9.0	6.6
Established programs financing (cash portion only)[5]	12.7	1.5	5.3	2.9
Fiscal transfers	3.3	−1.2	2.3	5.9
Canada Assistance Plan	10.6	6.9	4.5	3.4
Family allowances	3.9	3.5	1.2	0.6
Other	41.3	−16.4	12.1	−10.3
Non-statutory programs[4]	10.3	−1.4	0.7	0.5
Defence[4]	12.0	4.5	6.1	6.3
Official Development Assistance	16.9	−0.6	15.6	7.4
Other	9.3	−3.4	−2.3	−2.4

(1) Actual
(2) Preliminary estimate
(3) Forecast
(4) Includes defence pensions which are statutory.
(5) Including the tax portion, total entitlements are expected to advance at an annual rate of 5 per cent over the projection period.

In both 1986-87 and 1987-88, non-statutory program spending is expected to advance only marginally. Even in 1987-88 total spending on non-statutory programs, before allowing for inflation, will be less than the level recorded in 1984-85. Excluding defence and foreign aid, non-statutory spending will be more than $2 billion lower than in 1984-85. Among the major factors contributing to restrained growth will be a reduction in the size of the public service by 2 per cent in 1986-87 and by an additional 1 per cent in 1987-88, a reduction in operating and maintenance costs, the elimination or reduction in the size and scope of many programs and a tighter control over expenditures. As well, the signing of the Western Energy Accord resulted in the phase-out of the Petroleum Incentive Payments program.

Comparison with the May 1985 Budget

Table 4.5 compares the current projections of federal budgetary expenditures with those underlying the May 1985 budget forecast.

Table 4.5

Major Changes to Budgetary Expenditure Forecasts Since the May 1985 Budget

	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)	
May 1985 budget level[1]	105,015	109,935
Accounting changes	8,453	8,348
Changes due to economic factors		
Public debt charges	−286	−1,439
Statutory programs	−140	596
Non-statutory programs	−792	−30
February 1986 budget measures	—	−670
February 1986 budget level	112,250	116,740

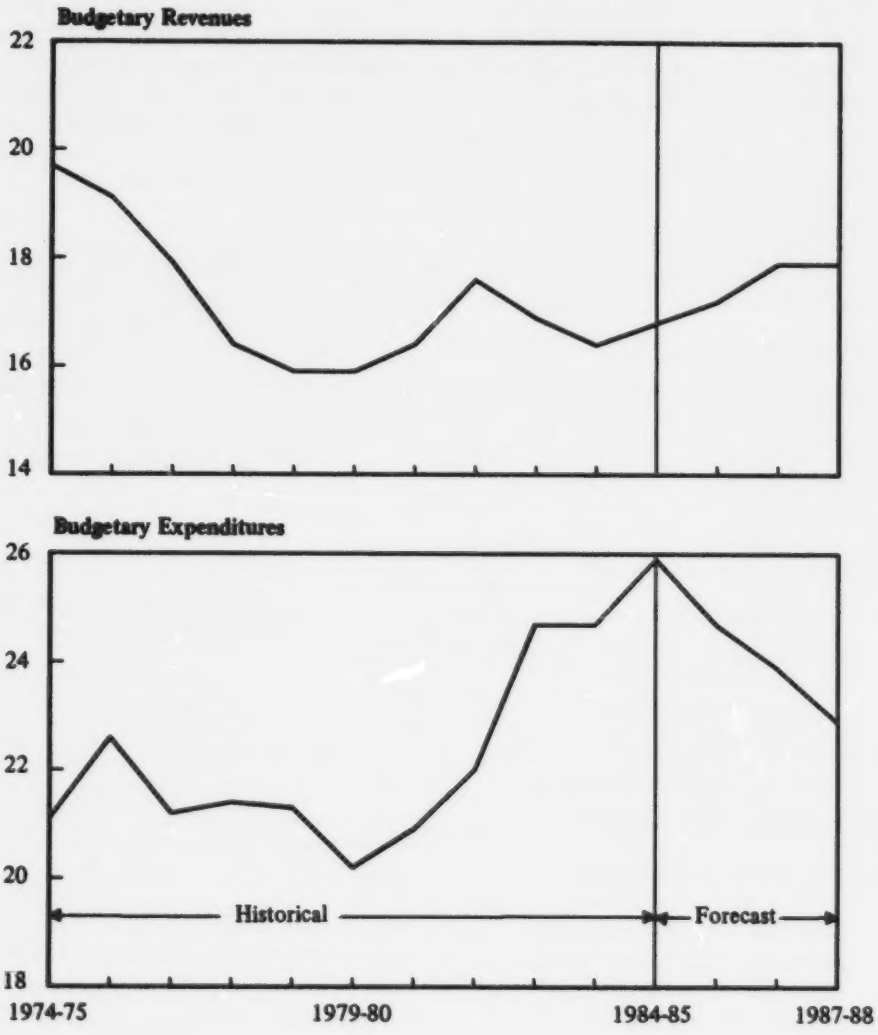
[1] Adjusted to reflect the June 27, 1985 announcement.

The impact of the accounting changes is to increase budgetary expenditures by about $8.5 billion and $8.3 billion in 1985-86 and 1986-87, respectively. The major factor in this increase is the inclusion of unemployment insurance payments in budgetary expenditures. The changed assumption for interest rates since the May 1985 budget, especially for 1986-87, has resulted in a reduction to the projections for public debt charges. The improved economic outlook has resulted in lower expenditures under statutory programs, offset in 1986-87 by higher old age security payments. Expenditures on non-statutory programs are expected to be about $792 million lower in 1985-86 than projected at the time of the May 1985 budget, reflecting the tighter management over expenditures that the government exercised during the year. The February 1986 budget measures, which will affect non-statutory programs, are expected to reduce expenditures by $670 million in 1986-87.

Chart 4.1

Budgetary Expenditures and Revenues

(as a percentage of GNP)



The Revenue Projections

The flow of federal revenues is a product of the underlying tax bases and the way the tax system is structured. There was a sharp slowdown in the growth of budgetary revenues in 1982-83 and 1983-84. The severe recession in 1981 and 1982 and the relatively slow growth in the early stages of the economic recovery contributed to a deterioration in the underlying tax bases and thus to the slowdown in the growth of revenue. While the recorded slowdown was spread over all revenue components, the major impact was in the personal and corporate income taxes, which account for almost 60 per cent of total budgetary revenues. However, in 1984-85 budgetary revenues increased 10.6 per cent, outpacing the rate of growth of the economy.

Table 4.6 presents the projections for the major categories of budgetary revenue which underlie the budget fiscal projections. All categories of budgetary revenue, with the exception of the energy-related taxes and unemployment insurance contributions, rebounded sharply in 1984-85 as the economic recovery gained momentum and the tax bases increased accordingly. Declining world oil prices and weak energy demand continued to reduce the flow of revenue from most of the energy taxes. In the current fiscal year the growth in budgetary revenues, though strong, is expected to slow to 10.1 per cent due in large part to a decline in energy-related revenues. This, in turn, reflects the elimination and phasing-out of the special energy taxes as stipulated under the Western Energy Accord. Nevertheless, budgetary revenues are expected to increase as a percentage of GNP due to the expansion of the tax bases and the revenue-increasing measures introduced in previous budgets. Over the planning period budgetary revenues are projected to grow somewhat faster than the growth rate of the economy, reaching 17.9 per cent of GNP in 1987-88 compared to 16.8 per cent in 1984-85.

Personal Income Taxes

For the current fiscal year personal income tax receipts are expected to increase 12.4 per cent. This projection takes into consideration the latest monthly information which indicates very robust growth in personal income tax collections to date, as well as the latest economic indicators which remain strong. In 1986-87, personal income taxes are projected to strengthen further, increasing 14.7 per cent as the revenue-increasing measures introduced in this budget and the last one begin to take effect. For the final year of the projection period, the growth in personal income taxes is expected to slow somewhat, though it should continue to exceed the growth in the economy as a whole. As a percentage of GNP, personal income taxes are projected to increase steadily from 7.0 per cent in 1984-85 to 8.1 per cent in 1987-88.

The relatively strong growth projected for personal income tax receipts over the planning period is in direct contrast with recent experience. The reasons identified as possible contributors to the past weakness in revenue growth included a decline in the proportion of total personal income assessed for tax, a greater-than-expected use of personal exemptions, deductions and tax credits, a decline in the ratio of tax collected to tax owed, and a shift in the distribution of employment

Table 4.6

Budgetary Revenue Projections

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
		(millions of dollars)		
Personal income tax	29,254	32,870	37,705	42,525
Corporate income tax	9,379	10,400	11,675	12,105
Unemployment insurance contributions	7,553	8,653	9,437	10,066
Non-resident tax	1,021	1,035	1,100	1,140
Sales tax	7,729	9,545	11,700	12,505
Customs import duties	3,796	3,940	4,205	4,325
Gasoline excise tax	404	815	1,455	1,865
Other excise taxes and duties	2,312	2,675	2,975	3,215
Other energy taxes	4,074	2,636	1,130	715
Miscellaneous taxes	158	171	178	190
Total tax revenue	65,680	72,740	81,560	88,651
Return on investments	4,271	4,155	4,310	4,084
Other non-tax revenue	918	1,105	1,405	1,290
Total non-tax revenue	5,189	5,260	5,715	5,374
Total budgetary revenue	70,869	78,000	87,275	94,025
		(percentage of GNP)		
Personal income tax	7.0	7.2	7.7	8.1
Corporate income tax	2.2	2.3	2.4	2.3
Unemployment insurance contributions	1.8	1.9	1.9	1.9
Non-resident tax	0.2	0.2	0.2	0.2
Sales tax	1.8	2.1	2.4	2.4
Customs import duties	0.9	0.9	0.9	0.8
Gasoline excise tax	0.1	0.2	0.3	0.4
Other excise taxes and duties	0.5	0.5	0.6	0.6
Other energy taxes	1.0	0.6	0.2	0.1
Miscellaneous taxes	0.0	0.0	0.0	0.0
Total tax revenues	15.6	16.0	16.7	16.9
Return on investments	1.0	0.9	0.9	0.8
Other non-tax revenue	0.2	0.2	0.3	0.2
Total non-tax revenue	1.2	1.2	1.2	1.0
Total budgetary revenue	16.8	17.2	17.9	17.9

Note: Figures may not add due to rounding.

(1) Actual
(2) Preliminary estimate
(3) Forecast

from full-time to part-time employment. Many of these factors were a direct result of the 1981-1982 recession.

Considerable progress has been made since November 1984 in overcoming the negative impact of some of these factors and restoring the revenue yield from the personal income tax system to more normal levels. The government has taken steps to ensure that outstanding taxes are collected in a prompt and fair manner, the Scientific Research Tax Credit and other tax shelters have been eliminated and the indexation formula for tax exemptions and tax brackets has been modified. The personal income tax measures introduced in this budget are expected to increase revenues by $0.2 billion in 1986-87 and $0.5 billion in 1987-88.

Corporate Income Tax

The corporate income tax is the most volatile component of budgetary revenues. It reflects both the cyclical sensitivity of corporate profits and the workings of the tax system itself, particularly the loss carryover provisions. The outlook for corporate income tax revenues is determined primarily by the projected profile for corporate profits. Corporate income tax revenues increased 28.7 per cent in 1984-85 in a post-recession rebound. In the current fiscal year the growth in corporate income tax revenues is expected to moderate noticeably, increasing only 10.9 per cent. This reflects the slowdown in corporate profits growth experienced in 1985. Corporate income tax revenues are projected to increase 12.3 per cent in 1986-87 and 3.7 per cent in 1987-88, reflecting both the expected growth in corporate profits and the pattern of the revenue-increasing measures introduced in this budget and in previous budgets. The 5-per-cent surtax on large corporations introduced in the May 1985 budget and subsequently extended to the end of 1986 adds significantly to the flow of revenue in 1986-87. Measures in this budget will increase corporate income tax revenues by $0.4 billion in 1986-87 and by $0.8 billion in 1987-88.

Sales Tax

Revenue from the federal sales tax is a product of the applicable tax rates and the underlying tax base which comprises expenditures on several categories of consumer and business goods. The federal sales tax is applied to the manufacturer's selling price of domestic goods and to the duty-paid value of imported goods. Revenue from the federal sales tax increased 16.1 per cent in 1984-85 due to a combination of increased spending on consumer and business goods and the 1-per-cent increase in the sales tax rates that took effect on October 1, 1984. Following an estimated increase of 23.5 per cent in the current year, sales tax revenues are projected to increase 22.6 per cent and 6.9 per cent in 1986-87 and 1987-88, respectively. Part of the continued strong growth is due to the projected increase in the underlying tax base. A somewhat larger part is a result of the base broadening measures and the increase in the sales tax rates introduced in the May 1985 budget and in this budget. These measures will restore to more normal levels the revenue yield from the federal sales tax which has deteriorated over the recent past. As a percentage of GNP, sales tax revenues are projected to increase from 1.8 per cent in 1984-85 to 2.4 per cent in 1987-88.

Customs Import Duties

Revenue from customs import duties consists mainly of ad valorem taxes on a wide range of imported goods. The relatively strong growth in imports of goods of 25.1 per cent in 1984 contributed to a 12.3-per-cent increase in customs import duties in 1984-85. This increase was moderated by tariff rate reductions on January 1, 1984 and January 1, 1985, in accordance with the Multilateral Trade Negotiations agreement signed in 1979. The terms of the agreement call for reductions of 4 to 5 per cent in the average effective tariff rate on January 1 of each year from 1980 through to 1987. In the current fiscal year, the growth in customs import duties is estimated to have slowed considerably due to significantly lower growth in imports and further scheduled tariff reductions. Revenue from customs import duties is projected to increase 6.7 per cent in 1986-87 and 2.9 per cent in 1987-88. As a percentage of GNP customs import duties decline from 0.9 per cent in 1984-85 to 0.8 per cent by 1987-88.

Excise Duties and Taxes

Revenue from excise duties and taxes consists primarily of ad valorem and specific taxes on tobacco and alcohol products. In the past these taxes were indexed in September of each year based on the previous 12 months' growth in the consumer price index. In the May 1985 budget the automatic indexation of the specific taxes on tobacco and alcohol was eliminated. In this budget it is proposed that the taxes be increased by 4 per cent on alcohol and 6 per cent on tobacco. The increase in the tax on motive fuels effective September 3, 1985 accounts for the strong growth in revenue from the gasoline excise tax in 1985-86, while the 1-cent-per-litre increase effective January 1, 1987 adds considerably to the flow of revenue in both 1986-87 and 1987-88. As a percentage of GNP the gasoline excise tax increases from 0.1 per cent in 1984-85 to 0.4 per cent in 1987-88.

Other Taxes

The major taxes in this group consist of the Petroleum and Gas Revenue Tax (PGRT), the Canadian Ownership Special Charge, the Oil Export Charge, employer-employee contributions to unemployment insurance, the non-resident withholding tax, and several other taxes. Revenue from these taxes amounted to approximately $12.8 billion in 1984-85, with unemployment insurance contributions accounting for almost 60 per cent of the total. In 1985-86 an increase in employer-employee contributions to unemployment insurance is more than offset by a decline in energy-related revenues and thus the flow of revenue from these taxes is expected to decline by 2.4 per cent. A further decline in energy revenues in 1986-87 results in a decline in revenue from these taxes, while in 1987-88 increased unemployment insurance contributions due to continued employment growth increases the flow of revenue from these taxes.

Non-Tax Revenues

Non-tax revenues consist of return on investments, refunds of previous years' expenditures, licenses and service fees, profits on bullion and coinage, premiums and discounts on exchange, and miscellaneous non-tax revenue. Return on

investments includes Bank of Canada profits, interest received on loans, investments and advances to such lending institutions as the Canada Mortgage and Housing Corporation and the Farm Credit Corporation, Exchange Fund profits and interest on government balances with the chartered banks.

In 1984-85 total non-tax revenues increased 1.1 per cent reflecting higher Bank of Canada profits. Total non-tax revenues are expected to increase 1.4 per cent in 1985-86, and 8.7 per cent in 1986-87, and decline in 1987-88. This pattern reflects a combination of a substantial loss in the Exchange Fund in 1985-86, the delay in the sale of Teleglobe Canada, and an estimated decline in 1986-87 in Bank of Canada profits which are expected to recover in 1987-88.

Comparison with the May 1985 Budget

Table 4.7 compares the current projections of federal budgetary revenues with those underlying the May 1985 budget forecast. The changes between the two projections are divided into three categories: those attributable to the measures

Table 4.7

Major Changes to Budgetary Revenue Forecasts Since the May 1985 Budget

	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)	
May 1985 budget level[1]	71,245	77,215
Accounting changes	8,177	8,562
Changes due to economic factors		
Personal income tax	500	1,055
Corporate income tax	−596	−850
Unemployment insurance contributions	105	425
Sales tax	462	343
Customs import duties	2	370
Gasoline excise tax	−25	40
Other excise taxes and duties	−2	−108
Other energy taxes	−238	−291
Other tax revenues	−185	−95
Non-tax revenues	−1,445	−871
Sub-total	−1,422	18
February 1986 tax measures	—	1,480
Net revenue increases	6,755	10,060
February 1986 budget level	78,000	87,275

[1] Adjusted to reflect the June 27, 1985 announcement.

announced in this budget, those attributable to the accounting changes introduced in this budget, and those arising from changes to the forecasts of the various tax bases and/or revisions to the forecasting methodologies and assumptions resulting from new information.

In 1985-86 total budgetary revenues are $6.8 billion higher than projected at the time of the May budget. This revision primarily reflects the impact of the accounting changes introduced in this budget and, in particular, the inclusion in budgetary revenues of employer-employee contributions to unemployment insurance (excluding the government's contribution as an employer and interest paid). Over the planning period, the accounting changes add considerably to the level of budgetary revenues. The impact of economic factors and new information has resulted in lower budgetary revenues in 1985-86, and marginally higher revenues in 1986-87 compared to the May forecasts. The tax measures introduced in this budget add $1.5 billion to budgetary revenues in 1986-87.

The Non-Budgetary Transactions Projections

The government's net financial requirements are a reflection not only of its budgetary revenues and expenditures, but also of its non-budgetary transactions. These include loans, investments and advances, specified purpose accounts, and other transactions. Net funds provided by the non-budgetary transactions are subject to wide variations from year to year. Non-budgetary transactions have normally provided a net source of funds to the government and thus have lessened the extent to which the government has needed to borrow on financial markets.

The underlying principle of classification as between budgetary and non-budgetary transactions is that transactions changing the net indebtedness of the government are classified as budgetary, while transactions involving the creation of offsetting financial assets or liabilities are non-budgetary. For example, a loan by the government increases financial assets since the recipient incurs an obligation to repay the loan. The creation of the asset for the government is offset by either a reduction in another asset (typically cash) or a corresponding increase in a financial liability (typically unmatured debt). The government maintains a number of specified purpose accounts that are held in trust for third parties. The pension accounts for federal employees are the largest single trust funds held by the government. Other non-budgetary transactions include an adjustment to convert public debt charges from an accrual to a cash basis as well as a number of other adjustments with respect to accounts payable, cash-in-transit and outstanding cheques.

In this budget, the government has acted upon the recommendations of the Auditor General regarding certain accounting principles. As a result, the Exchange Fund Account, the Unemployment Insurance Account and the Western Grain Stabilization Account, which in the past were treated as specified purpose accounts, have been consolidated into budgetary transactions. As well, the government has decided to treat loans to developing countries as budgetary rather than non-budgetary to better reflect the concessionary aspects of these loans. For further details regarding these accounting changes see Annex 1.

Table 4.8 shows that the net funds provided to the government by the non-budgetary transactions are expected to decline from $8.4 billion in 1984-85 to $5.4 billion in 1985-86. In 1986-87, this net source of funds is projected to increase to $6.9 billion and to $8.3 billion in 1987-88.

Table 4.8

Non-Budgetary Transactions Projections

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
	(millions of dollars)			
Loans, investments and advances	711	−620	333	120
Specified purpose accounts				
Canada Pension Plan	211	322	368	334
Superannuation accounts	4,378	4,793	5,154	5,693
Other	563	352	145	327
Sub-total	5,152	5,467	5,667	6,354
Other non-budgetary transactions				
Interest and debt accounts	796	−15	1,059	1,519
Accounts payable and outstanding cheques	1,619	365	−335	60
Other	167	235	185	205
Sub-total	2,582	585	909	1,784
Total non-budgetary receipts	8,445	5,432	6,909	8,258

(1) Actual
(2) Estimate
(3) Forecast

Loans, investments and advances are expected to produce a net outflow of $620 million in 1985-86, largely due to increases in the level of loans to the Canada Deposit Insurance Corporation. In both 1986-87 and 1987-88, repayments of loans are expected to exceed the level of new loans, thus providing a net source of funds.

The specified purpose accounts are expected to continue to provide major sources of funds to the government. Increases in the working requirements of the Canada Pension Plan are expected to provide funds of about $325 to $365 million per year over the planning period. Surpluses in the CPP account in excess of working capital requirements are invested in provincial securities and therefore do not provide the federal government with a source of funds. The balance in the superannuation accounts is projected to provide a growing source of funds through 1987-88.

Other non-budgetary transactions are projected to provide a net source of funds. Funds provided from the increase in interest and debt accounts reflect the growth and composition of the federal debt. In most years, the increase in the interest and debt accounts is primarily attributable to the flow of interest on Canada Savings Bonds which accrues to individuals but is not paid until a later point in time. Approximately $1.5 billion of accrued interest in Series S33 came due in 1985-86, resulting in a lower source of funds in that year. Accounts payable and outstanding cheques provided a significant source of funds in 1984-85 due to the lateness in the passage of Supplementary Estimates "C" and accelerated tax refund activity by Revenue Canada. The net funds from this source in the subsequent fiscal year are projected to be minimal.

Comparison with the May 1985 Budget

Table 4.9 presents a breakdown of the change in the projections for non-budgetary transactions since the May 1985 budget. For loans, investments and advances, the accounting changes introduced in this budget resulted in a net source of funds of about $200 million representing the value of loans to developing countries which are now classified as budgetary expenditures. The additional net requirement in 1985-86 in the "other" category represents incremental loans to the Canada

Table 4.9

Major Changes to Forecasts of Non-Budgetary Transactions Since the November 1984 Economic and Fiscal Statement

	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)	
Loans, investments and advances		
May 1985 budget level	−190	−270
Changes:		
Accounting changes	192	229
Other	−622	374
February 1986 budget level	−620	333
Specified purpose accounts		
May 1985 budget level	5,400	6,405
Changes:		
Accounting changes	−218	−711
Other	285	−27
February 1986 budget level	5,467	5,667
Other non-budgetary transactions		
May 1985 budget level	500	1,845
Changes	85	−936
February 1985 budget level	585	909

Deposit Insurance Corporation, while the increased net source of funds in 1986-87 represents expected increases in loan repayments.

Most of the differences in the specified purpose accounts relate to the accounting changes. The net requirement of $0.9 billion in 1986-87 in the other non-budgetary transactions component as compared to that projected in the May 1985 budget is due to the impact of lower interest rates on the interest and debt accounts.

Financial Requirements and Borrowing Authority

The previous sections of this chapter have set out the details of the government's financial requirements which are estimated at $22.6 billion for 1986-87 and $17.7 billion for 1987-88. The amount of borrowing authority granted by Parliament for any given fiscal year has traditionally been tied to the amount of financial requirements forecast for that year. The actual level of borrowing will be influenced by foreign exchange transactions and by changes in cash balances, which cannot be accurately forecast.

The gross level of borrowing will be much higher due to the need to refinance maturing debt. However, the refinancing of existing debt does not require additional borrowing authority but is authorized by section 38 of the *Financial Administration Act*.

Parliament granted borrowing authority of $30.2 billion for 1985-86. Not all of this will be required and what remains outstanding on March 31, 1986 will lapse. Parliament also authorized the carry-forward of $2.0 billion of borrowing authority for contingency purposes.

In 1985-86, borrowings amounting to an estimated $25.0 billion will be undertaken in the domestic Canadian markets through the issue of Government of Canada marketable bonds, Treasury bills and Canada Savings Bonds (CSBs). Borrowings will also be conducted in foreign markets to refinance maturing foreign issues and for exchange fund requirements. In fiscal year 1984-85, the government raised approximately 47 per cent of the domestic borrowings through the issue of marketable bonds, 39 per cent through the issue of Treasury bills and 14 per cent through net CSB sales. These proportions were somewhat different than for the previous fiscal year due mainly to the larger marketable bond program. Only 31 per cent of the 1983-84 domestic borrowing was raised through marketable bonds. While it is not possible to predict the exact proportion of the debt to be raised in the various instruments and maturities during the current fiscal year, the government will continue to spread its debt offerings over a wide spectrum of maturities using similar instruments.

In the recent past the government has regularized its use of the auction technique for short-term bond issues and it is anticipated that this technique will be used again in 1986-87. As well, five-year bonds are occasionally offered on an auction basis.

In addition to direct borrowing by the government, several large agent Crown corporations, in particular the Export Development Corporation and the Farm Credit Corporation, borrow directly from the capital markets and these borrowings represent a direct charge on the Consolidated Revenue Fund. Air Canada and Canadian National are non-agent Crown corporations and their borrowings are not directly guaranteed by the government. In both instances, Crown corporations are expected to service their debts from internally generated funds and thus their borrowings should not result in a drain on the Consolidated Revenue Fund. During 1986-87 Crown corporation direct debt is estimated to increase by $1.6 billion to $16.4 billion. The total net direct borrowing by the government and its Crown corporations is thus estimated to amount to $24.2 billion in 1986-87 excluding any foreign exchange requirements.

In addition to direct borrowing activity, certain Crown corporations administer loan insurance or guarantee programs. The principal programs are those administered by Canada Mortgage and Housing Corporation to insure mortgages and by the Export Development Corporation to insure export financing initiatives undertaken by the private sector. The level of Crown corporation loan insurance or guarantees in force is estimated to increase by $4.1 billion in 1986-87.

The government also provides a number of loan guarantees under programs such as the student loan program and the small business loan program and under the *Canadian Wheat Board Act*. These programs in total are estimated to increase by a further $0.4 billion in 1986-87.

These activities are discussed in further detail in Appendix 5.

5. The Medium-Term Strategy for Debt Control

The first four chapters of this document have laid out the fiscal plan for 1986-87 and 1987-88. However, effective fiscal planning must look beyond the short term, taking into account the likely course of events as they may subsequently unfold. While one cannot be certain about what the late 1980s will bring, prudent fiscal management demands that the most probable alternative outcomes be considered. As was done in the May 1985 budget, this document examines the fiscal implications of three possible medium-term economic scenarios as detailed in *Towards a Sustained Expansion: Canada's Economic Prospects, 1986-1991*. The scenarios are similar in spirit to those examined last year and illustrate a range of possible outcomes for the fiscal position by the end of the decade.

Why Debt Control is of Fundamental Importance

Over the last 10 years Canada has experienced large and persistent budget deficits. This development has been most striking in recent years as the budget deficit has widened considerably since 1981. Among the major countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), only Italy had a larger deficit relative to GNP than did Canada during the period from 1982 to 1985. The rise in the deficit was largely accounted for by an increase in expenditures that outstripped the growth rate of GNP, notably public debt charges, although declines in revenues contributed significantly as well. The evolution of federal deficits has, in turn, led to a rapid increase in the stock of public debt. The debt-to-GNP ratio rose from a postwar low of 17.5 per cent in 1974-75 to 47.3 per cent in 1984-85. The build-up in debt, in conjunction with high interest rates, has resulted in sharply higher interest payments to service the debt which in turn have further inflated the deficit. Interest payments currently represent the largest and fastest growing component of the government's expenditures.

The reasons why debt control is such an essential objective are becoming increasingly well known and understood. They were explained in some detail in *Reducing the Deficit and Controlling the National Debt*, a background document prepared for the round of consultations between the government and the private sector in late 1985. However, because of the fundamental importance of the debt control objective, these reasons bear repeating.

Deficit reduction and debt control are fundamental to economic prosperity. Persistent deficits on the scale we have recently experienced imply a continuously growing stock of public debt in relation to the size of the economy. Such large

deficits and growing debt can result in upward pressure on interest rates, resulting in a crowding out of private investment and a reduction in the productive capacity of the economy. The smaller capital stock, in turn, results in a slower rate of economic growth and lower real incomes for Canadians.

Moreover, there is a vicious circle at work here. To the extent that large deficits and growing debt push up interest rates and slow economic growth, rising interest rates in turn affect the deficit, both directly by raising interest payments on the existing stock of debt, and indirectly through the effect of reduced economic activity on tax revenues. In a situation where interest rates exceed economic growth, as has been the case for the past number of years, the fiscal situation is potentially explosive. If the economy is not growing fast enough to generate the additional revenues required to pay the increasing interest payments on the debt, the debt-to-GNP ratio and net interest payments as a ratio of GNP will climb without limit. This can lead in turn to still higher interest rates and still lower growth. The only way this vicious circle can be broken is through direct fiscal action to reduce the deficit.

The rising debt stock also has a negative influence through its effect on foreign indebtedness. As the stock of public debt grows, increasing amounts of borrowing are done offshore, if not directly by the federal government, then indirectly by other borrowers who find external borrowing conditions more favourable than those in the domestic market. Increased foreign borrowing results in a growing annual flow of interest payments out of the country. This represents a drain from the income-generating process in Canada that drives a wedge between what we produce as a country and what we consume. While it is true that most of the federal public debt is held by Canadians, it is wrong to suggest that it is therefore not a problem. This argument ignores the economic implications of increasing foreign indebtedness associated with non-federal government borrowers.

Large persistent deficits can also have an adverse effect on expectations and confidence to the extent that deficits must ultimately be financed either by "printing money" or by changes in tax rates and expenditure programs. Deficits financed by excessive money creation – or even public fears that they will be so financed – can lead to expectations of higher inflation. These expectations would result in higher interest rates as lenders attempt to protect the real value of their assets from the prospects of higher inflation. As well, persistent deficits may lead businesses and households to expect that taxes will have to be raised and/or expenditures cut dramatically at some time in the future to avoid a real crisis. Such expectations create uncertainty about the economic environment. In both cases, concerns about how the deficit will be financed can have adverse effects on business and consumer confidence and, hence, on economic performance.

In addition to these effects on the economy, growth in the debt-to-GNP ratio carries implications for the operation of fiscal policy. A large stock of public debt inhibits the capacity of the government to pursue appropriate economic policies during periods of weak economic growth. As well, increased debt service costs reduce the resources available for expenditures on programs that can help enhance the quality of life for Canadians.

The Budget Strategy in the Medium Term

In implementing the medium-term fiscal strategy of deficit reduction and debt control, priority has been given to reducing government expenditures through more effective government programs and policies, and more effective government management. As well, a more efficient tax system is being put in place which over the medium term will generate increased revenues. The measures introduced in this budget, together with all the others taken since November 1984, represent substantial action towards both reducing the deficit and controlling the national debt, thereby setting the stage for sustained long-term growth of the economy.

The direct cumulative impact on the deficit and net debt in 1990-91 of the fiscal measures implemented since November 1984, including those introduced in this budget, is shown in Table 5.1. On the basis of mid-range economic assumptions, the direct impact of the government's fiscal actions is to reduce the projected deficit by about $27 billion, or 4.2 per cent of GNP. Over the six years to 1990-91, the total reduction in the debt amounts to almost $98 billion or over 15 per cent of annual GNP; in other words the projected debt-to-GNP ratio is reduced by more than 15 percentage points from what it would otherwise have been. Moreover, 70 per cent of the reduction in the debt has been accomplished on the expenditure side of the budget. Cumulative public debt charges have been reduced almost $19 billion.

Under reasonable economic assumptions, the actions taken to date stabilize the debt-to-GNP ratio by the end of the decade. The objective of turning the ratio by the end of the decade is now in sight. As well, the projected path for the debt-to-GNP ratio to 1990-91 is estimated to be significantly below that projected in last year's budget. Financial requirements, a broader measure of the government's borrowing demands on capital markets, are projected to be even lower than the deficit. However, the final outcome is conditional on both domestic and international economic developments. These and other issues are addressed in the following sections.

Alternative Outcomes for the Government's Fiscal Position

The federal fiscal position is highly sensitive to economic events. Moreover, the more distant the projections, the more uncertain they must be. The fiscal projections can change to the extent that the underlying economic projections turn out to be inaccurate.

One method of gauging the sensitivity of budget aggregates to changes in individual economic variables is the use of "rules of thumb". Such rules indicate roughly what the impact on the fiscal position would be of a given change in the economic assumptions. The estimates are, of course, only approximations since they abstract from the large number of possible changes to economic variables that would characterize a change in economic assumptions. They should not be treated as alternative forecasts of the fiscal position.

Table 5.1

The Deficit Reduction Measures and Their Impact on the Debt-to-GNP Ratio in 1990-91

	Billions of dollars	Percentage of GNP
Deficit reduction measures		
November 1984 statement	3.7	0.6
May 1985 budget*	10.9	1.7
February 1986 budget	5.4	0.8
Reduction in public debt charges	6.7	1.1
Total	26.7	4.2
Of which:		
Expenditures	18.7	2.9
Revenues	8.0	1.3
Reduction in net public debt		
November 1984 statement	20.0	3.1
May 1985 budget*	39.1	6.1
February 1986 budget	19.7	3.1
Reduction in public debt charges	18.7	2.9
Total	97.5	15.2
Of which:		
Expenditures	68.6	10.7
Revenues	28.9	4.5

* Adjusted to reflect the June 27, 1985 announcement.

Note: Figures may not add due to rounding.

Using the mid-range economic assumptions as a "control case", rule-of-thumb estimates are calculated for a sustained 1-per-cent per annum increase in real growth (spread evenly over all major components of GNP) and for a 100-basis-point decrease in interest rates. Under the former assumption, the deficit would show a substantial improvement as revenues increase and expenditures decrease. After the fourth year, the improvement in the deficit would be close to $8 billion and the reduction in net debt $18 billion, compared to the control case. Similarly, a 100-basis-point reduction in interest rates could lower the deficit by about $3 billion after the fourth year. Net debt during the four-year period could be reduced $8 billion. These rule-of-thumb estimates illustrate two important points. First, improved economic events can have a significant favourable effect on the deficit. Yet second, improved economic events alone would not have solved the deficit problem. The combination of all fiscal measures since November 1984 was required to bring the deficit and debt under control.

Rules of thumb are useful in approximating the impact on budget projections of changes in individual economic variables taken in isolation. However, the use of alternative but consistent forecasts is another way to illustrate the sensitivity of the budget projections to the economic assumptions.

Three medium-term economic projections are presented in the economic outlook document. They differ on the basis of alternative assumptions with regard to international policy developments and the way in which budgetary and current account imbalances in the world economy are resolved. These alternative outlooks are intended to represent a range of possible outcomes over the medium term and can be characterized as:

(1) **a favourable international economic environment,** in which large budget deficits and current account deficits in the United States are effectively eliminated, real interest rates decline to historical average levels, and above-average or above-trend growth of about 3 1/2 per cent per year is achieved;

(2) **a mid-range international economic environment,** in which U.S. budget and current account deficits improve somewhat, real interest rates decline but remain high compared to historical experience, and trend growth of approximately 2 3/4 per cent per year is attained; and,

(3) **an unfavourable international economic environment,** in which deficit reduction efforts in the United States meet with no success, real interest rates stay very high in relation to historical experience, and below-trend growth of about 2 1/4 per cent is achieved.

The medium-term sensitivity of the fiscal position to the economic assumptions is presented in Table 5.2. As can be seen, program expenditures are estimated to decline steadily relative to GNP in all three cases, reversing the upward trend exhibited during the first half of the 1980s. Program expenditures fall from their most recent historical peak of 20.6 per cent of GNP in 1984-85 to 15.8 per cent in the mid-range case, the lowest ratio to GNP since 1969-70. Program expenditures decline to 15.1 per cent of GNP in the favourable case and 16.4 per cent in the unfavourable case.

Budgetary revenues in each scenario exhibit a small upward trend relative to GNP. In 1990-91, budgetary revenues as a percentage of GNP are approximately one percentage point higher in all three cases compared to 1984-85. Although budgetary revenues as a percentage of GNP are expected to rise somewhat over the medium term, they nonetheless remain below the peak level of 19.7 per cent of GNP recorded in 1974-75.

The budgetary deficit in 1990-91 is projected to be $12 billion, or 1.8 per cent of GNP for the favourable case, and $22 billion, or 3.5 per cent of GNP, in the mid-range case. At 3.5 per cent of GNP the deficit is the lowest since 1976-77. In the low-growth case, the budgetary deficit is little changed from its 1984-85 level, reaching $36 billion or 5.8 per cent of GNP in 1990-91.

Table 5.2

Budgetary Transactions as a Percentage of GNP: Three Economic Scenarios

		1990-91		
	1984-85	Favourable case	Mid-range case	Unfavourable case
		(per cent)		
Program expenditures	20.6	15.1	15.8	16.4
Public debt charges	5.3	4.5	5.5	6.5
Total expenditures	25.9	19.6	21.4	22.9
Revenues	16.8	17.8	17.9	17.8
Budgetary deficit	9.1	1.8	3.5	5.8
Financial requirements (excluding foreign exchange)	7.1	0.2	1.7	3.7
Net public debt	47.3	49.7	56.2	63.4
National accounts deficit	7.7	0.0	2.3	3.9
		(billions of dollars)		
Net interest payments	18	26	31	36
Budgetary deficit	38	12	22	36
Financial requirements	30	2	11	23
Net debt	199	333	360	396
National accounts deficit	32	0	15	24
GNP	421	670	641	625

Note: Figures may not add due to rounding.

These possible outcomes for the government's budgetary position reflect the highly integrated dynamics associated with a large stock of public debt and high real interest rates. In a situation where real interest rates continuously exceed real economic growth the fiscal situation is potentially explosive. In such circumstances debt and interest payments as proportions of GNP rise without limit. The only recourse for the government is to take corrective action to reduce program expenditures and/or increase revenues. Moreover, the size of the corrective fiscal policy action needed is related directly to both the size of the debt-to-GNP ratio and the differential between real interest rates and real GNP growth. Both the debt and the differential between interest rates and growth generate increased interest payments. To prevent the debt and interest payments from rising explosively, the *primary* budget balance, that is to say the budgetary deficit less net interest payments, has to be in surplus. Achieving this surplus is the essential prerequisite for first stabilizing and then reversing the trend in the debt-to-GNP ratio.

In the favourable case, as real interest rates fall over time to average historical levels, public debt charges decline as a percentage of GNP. In the mid-range growth case, interest rates are assumed to continue to exceed economic growth, and real interest rates are high compared to historical averages. The substantial action taken by the government to reduce the deficit – as evidenced by the sharp decline in program expenditures relative to GNP and by the contribution from increased revenues – does result in a sharp decline in the deficit, yet public debt charges at 5.5 per cent of GNP in 1990-91 are little changed from their 1984-85 ratio. In the favourable case, public debt charges fall sharply as a ratio to GNP, reaching 4.5 per cent of GNP in 1990-91. In the unfavourable case, with real interest rates little changed from present levels, debt charges continue to rise, reaching 6.5 per cent of GNP in 1990-91.

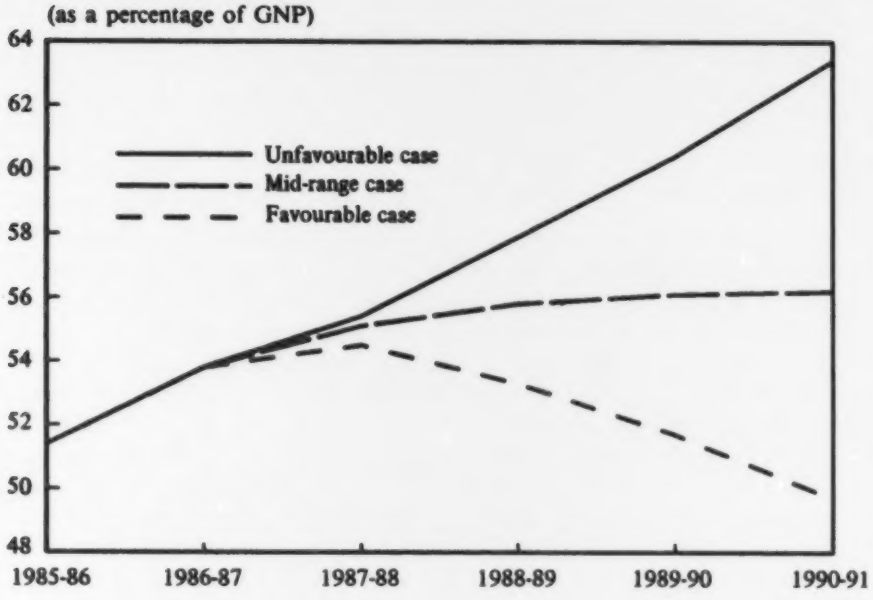
On the basis of these estimates, Chart 5.1 depicts the evolution of the debt-to-GNP ratio from 1985-86 to 1990-91 consistent with each economic scenario. Understandably, the paths for the debt-to-GNP ratio mirror those for debt charges. In the favourable case, which assumes declining real interest rates and above-trend growth, the debt-to-GNP ratio begins to decline by 1988-89. In the mid-range case, the debt-to-GNP ratio virtually stabilizes by the end of the decade. In this case, the primary surplus generated by the government's initiatives is large enough to offset the effect of rising debt charges. The primary surplus is in effect paying down the ongoing interest charges required to service the large stock of debt. Only in the low-growth case does the debt-to-GNP ratio continue to rise as real interest rates exceed economic growth by a wide margin and public debt charges grow rapidly. In summary, the action taken by the government is consistent with stabilizing the debt-to-GNP ratio, and interest charges as a proportion of GNP, over a reasonable range of possible economic outcomes.

Financial requirements, which include non-budgetary transactions, provide a broader measure of the government's financial position than does the budgetary deficit. Moreover, they give a better indication of the borrowing demands the government places on financial markets. Since 1975-76, non-budgetary transactions have provided a net source of funds to the government and are projected to continue to do so through the medium term. As a result, financial requirements for each scenario are estimated to be, on average, about 1 3/4 percentage points lower as a proportion of GNP than the budgetary deficit in 1990-91. Financial requirements in the mid-range case are projected to be $11 billion, well below the 1984-85 level of $30 billion. As a percentage of GNP, financial requirements in both the favourable and mid-range case show a significant reduction from the 1984-85 level of 7.1 per cent. By 1990-91 financial requirements in both cases are projected to be below levels of the 1970s when they averaged 2 1/2 per cent of GNP. In the favourable case, financial requirements decline to zero and would be in surplus in the early 1990s. However, financial requirements in the low-growth case are projected to be about $23 billion or 3.7 per cent of GNP in 1990-91.

Table 5.2 also shows the impact of the alternative economic scenarios on the national accounts balance. This measure differs from the first two, which are based on the public accounts framework, in that purely financial transactions are

Chart 5.1

The Debt-to-GNP Ratio and Alternative Economic Scenarios Public Accounts Basis

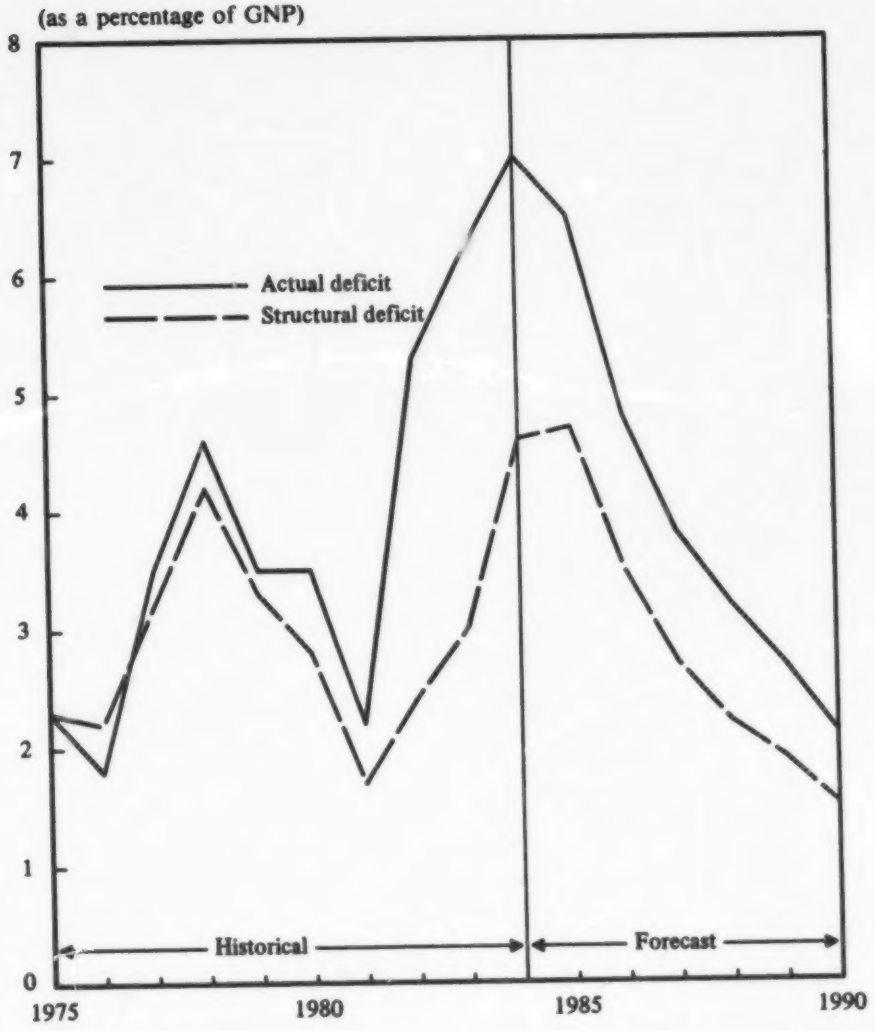


excluded and more use is made of accrual accounting in the national accounts than in the public accounts. As with other measures of the deficit, the national accounts deficit is projected to decline steadily over the medium term. Compared to the postwar historical peak of 7.7 per cent of GNP in 1984-85, the national accounts deficit in 1990-91 is estimated to be eliminated in the favourable case, 2.3 per cent in the mid-range case and 3.9 per cent in the unfavourable case.

The deficit can be broken down into its cyclical and structural components. The cyclically-adjusted or structural budget balance represents the budget balance that would prevail under existing revenue and expenditure structures if the economy were operating at a "normal" or average level of economic activity. As such, the cyclically-adjusted budget balance attempts to remove the effects of cyclical influences on the deficit. This facilitates an analysis of changes in the government's fiscal stance. On the basis of the mid-range forecast, Chart 5.2 shows the actual and structural budget balances from 1975 through to the end of the decade, on a national accounts, calendar year basis. Expressed as a percentage of GNP the structural deficit is estimated to decline sharply by end of decade. In 1990, the structural deficit is estimated to be 1.5 per cent of GNP compared to its postwar historical high of 4.7 per cent in 1985. This decline in the structural deficit clearly shows the discretionary action taken by the government to reduce the deficit.

Chart 5.2

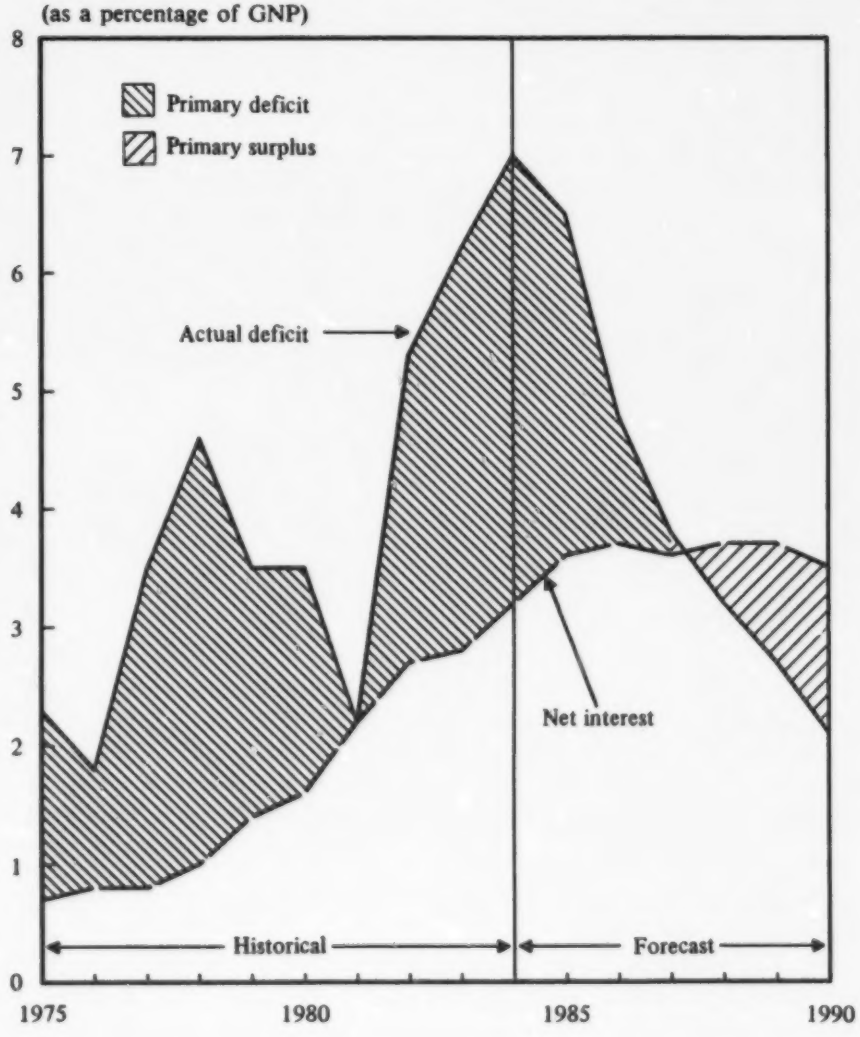
Federal Government Deficit
Actual and Structural
National Accounts Basis



Finally, Chart 5.3 portrays the national accounts deficit on the basis of its net interest payments and primary components for the mid-range case, from 1975 to 1990. Over the historical period it is apparent that at times the primary deficit was an important component of the total deficit while net interest payments rose, as a percentage of GNP, almost unabated from 1975 to 1984. Over the forecast horizon, the primary deficit is projected to decline and by 1988 swing to surplus. In the latter part of the decade, this growing primary surplus is sufficient to stabilize net interest payments as a percentage of GNP and make the goal of stabilizing the debt-to-GNP ratio a reality.

Chart 5.3

Federal Government Budget Balance and Net Interest Payments National Accounts Basis



Annex 1

Accounting Changes

In the Economic and Fiscal Statement presented in November 1984, several accounting changes were introduced in response to certain reservations expressed by the Auditor General. It was noted at that time that the government had decided not to proceed with accounting changes related to other recommendations of the Auditor General but that further consultations and study would occur. The accounting changes being introduced in this budget are a result of this ongoing process.

In reviewing the financial statements for fiscal year 1984-85 the Auditor General did acknowledge the progress made to date in revising the accounting policies governing the accounts of Canada. However, he also reiterated his reservations of earlier years relating to:

- The traditional practice of not consolidating the transactions of the Exchange Fund Account, the Unemployment Insurance Account and other similar accounts with the accounts of Canada: The Auditor General has also observed that the financial transactions of Crown corporations are not consolidated with the accounts of Canada.

- The reporting of loans to developing countries in the accounts of Canada at face value: The Auditor General favours writing down the reported value of these loans because of the preferential terms at which such loans are extended.

- The reporting of certain potential liabilities at a value other than on an actuarial basis of accounting: In this regard the concerns of the Auditor General relate to the actuarial deficiency of the indexed portion of the government's employee pension accounts and the actuarial liability of the Mortgage Insurance Fund.

The government has consulted during the past year with the Auditor General and other interested parties on these issues. As a result of these consultations, the government has decided to implement the consolidation of the Exchange Fund Account, the Unemployment Insurance Account, the Western Grain Stabilization Account and other similar accounts. The government has also decided to treat loans to developing countries as budgetary rather than non-budgetary expenditures, to better reflect the concessionary aspects of these loans.

The consolidation of the Unemployment Insurance Account and the Western Grain Stabilization Account for purposes of financial reporting in no way alters

the operations of these programs. The government will continue to report the financial position of these two programs, as well as other similar accounts, in the Public Accounts both on a consolidated and on an individual fund basis.

In the case of the unemployment insurance program, the legal requirement to establish a separate account reflects the fact that the cost of operating the program is primarily financed by employer and employee contributions. The government's contribution is limited to its normal contributions as an employer and special payments to cover the cost of extended, regional, and fishing benefits. It was recognized from inception that the account would not necessarily be in balance on an annual basis. For stabilization reasons, the account tends to move towards deficit when the economy is weak while moving towards surplus when the economy is strong. Because of high levels of unemployment in the recent past, the account has been in a deficit position, amounting to over $5 billion as of March 31, 1985. The intent is that this deficit will be eliminated during the balance of this decade.

The western grain stabilization program was designed to build up reserves through a combination of producer levies, government contributions and investment income. The balance in the account is available to assist producers in periods where the proceeds from the sale of grain are below average. The government remains fully committed to this program.

With regard to the consolidation of the accounts of certain Crown corporations, the Auditor General has recognized that further study is required to determine the extent and means of consolidating the separate financial statements of Crown corporations with those of the government. The Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) has recently embarked on a project to recommend standards for determining which entities should be consolidated in the government's financial statements, and which methods of accounting should be followed for those corporations not consolidated. The government will be undertaking a similar study of its Crown corporations and will be consulting with the Auditor General and the CICA. As an interim measure, the government has included in the 1984-85 Public Accounts a note to the financial statements which sets out the impact that a full consolidation would have on the reported assets, liabilities, revenues and expenditures of the Government of Canada.

With respect to the actuarial deficiency of the indexed portion of the government's employee pension accounts, the information has been fully disclosed in the Public Accounts by way of notes to the financial statements. As noted in the Public Accounts, the actuarial deficiency can be influenced in large measure by both the economic assumptions used in the actuarial calculation and the methodology used in applying these assumptions. The deficiencies calculated based on different recognized methodologies and several alternative sets of assumptions would result in substantially different amounts.

In addition to the previously noted accounting changes being introduced in this budget, two further technical changes are also being introduced. These concern the accounting for the Oil Export Charge and for internal governmental transactions.

With respect to the Oil Export Charge, the previous accounting treatment netted from revenues that portion of the Oil Export Charge which was remitted to producing provinces. The Auditor General has observed that, consistent with the government's stated accounting policies, the gross proceeds from the levy should be reported as budgetary revenue while the payments to the producing provinces should be reported as budgetary expenditures. The accounts have now been adjusted to reflect these changes.

The traditional practice of including inter-departmental transactions as budgetary revenues, as opposed to netting the amounts against budgetary expenditures, has also been changed. The accounts have now been adjusted to reflect inter-departmental transactions on a net rather than gross basis of accounting.

The accounting changes introduced with this budget have the effect of altering the traditional split between transactions classified as budgetary, and transactions classified as non-budgetary, thus impacting on the reported budgetary surplus or deficit. However, since the accounting changes are internal to the accounts of Canada, they do not affect financial requirements. To put the changes in perspective Table A.1.1 adjusts the accounts for the period from 1980-81 to 1984-85. The table also converts the fiscal projections for 1985-86 and 1986-87, as contained in the May 1985 budget, to the new accounting base. This conversion will facilitate comparing the May 1985 budget projections with those contained in this budget. In the interest of full disclosure the fiscal projections contained in this budget are presented in Table A.1.2 on both the old and the new basis of accounting. The major contributing factor impacting on the reported deficit in both the historical and the projected period relates to the movement in the Unemployment Insurance Account.

Table A.1.1

Impact of Accounting Changes on the Historical Accounts and on the May 1985 Budget Projections[1]

	Actual					Forecast	
	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)						
Budgetary transactions							
Budgetary revenues – excl. accounting changes	45,398	54,854	56,012	57,131	64,137	71,245	77,215
Unemployment Insurance Account	3,303	4,747	4,890	7,142	6,812	8,548	9,012
Western Grain Stabilization Account	60	47	56	59	51	56	38
Exchange Fund Account	230	−52	−377	−246	−190	−302	−268
Oil Export Charge	0	445	234	132	269	90	0
Inter-departmental transactions	−228	−182	−133	−159	−210	−215	−220
Budgetary revenues – incl. accounting changes	48,763	59,859	60,682	64,059	70,869	79,422	85,777
Budgetary expenditures – excl. accounting changes	−58,416	−69,449	−80,001	−88,915	−101,054	−105,015	−109,935
Unemployment Insurance Account	−3,985	−4,762	−8,179	−7,601	−7,788	−7,925	−8,254
Western Grain Stabilization Account	135	145	176	189	−13	−461	−85
Loans to developing countries	−174	−262	−266	−182	−201	−192	−229
Oil Export Charge	0	−445	−234	−132	−269	−90	0
Inter-departmental transactions	228	182	133	159	210	215	220
Budgetary expenditures – incl. accounting changes	−62,212	−74,591	−88,371	−96,482	−109,115	−113,468	−118,283
Budgetary deficit							
– excl. accounting changes	−13,018	−14,595	−23,989	−31,784	−36,917	−33,770	−32,720
– incl. accounting changes	−13,449	−14,732	−27,689	−32,423	−38,246	−34,046	−32,506
Difference	−431	−137	−3,700	−639	−1,329	−276	214
Non-budgetary transactions							
Total source of funds excl. accounting changes	2,751	5,411	573	6,831	7,306	5,710	7,980
Loans to developing countries	174	262	266	182	201	192	229
Unemployment Insurance Account	682	15	3,289	459	976	−623	−758
Western Grain Stabilization Account	−195	−192	−232	−248	−38	405	47
Total source of funds incl. accounting changes	3,412	5,496	3,896	7,224	8,445	5,684	7,498
Financial requirements (excl. foreign exchange)							
Excluding accounting changes	−10,267	−9,184	−23,416	−24,953	−29,611	−28,060	−24,740
Including accounting changes	−10,037	−9,236	−23,793	−25,199	−29,801	−28,362	−25,008

Table A.1.1–*Continued*

Impact of Accounting Changes on the Historical Accounts and on the May 1985 Budget Projections[1]

	Actual					Forecast	
	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)						
Foreign exchange transactions							
Total source of funds excl. accounting changes	1,307	506	−1,017	168	2,233	0	0
Exchange Fund Account	−230	52	377	246	190	302	268
Total source of funds incl. accounting changes	1,077	558	−640	414	2,423	302	268
Financial requirements							
Excluding accounting changes	−8,960	−8,678	−24,433	−24,785	−27,378	−28,060	−24,740
Including accounting changes	−8,960	−8,678	−24,433	−24,785	−27,378	−28,060	−24,740
Difference	0	0	0	0	0	0	0

(1) Adjusted to reflect the June 27, 1985 announcement.

Note: Positive signs indicate sources of funds (receipts) while negative signs indicate uses of funds (outlays).

Table A.1.2

Impact of Accounting Changes on the February 1986 Budget Projections

	Actual	Forecast		
	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(millions of dollars)			
Budgetary transactions				
Budgetary revenues – excl. accounting changes	64,137	70,110	78,735	84,155
Unemployment Insurance Account	6,812	8,402	8,522	9,839
Western Grain Stabilization Account	51	56	38	40
Exchange Fund Account	−190	−495	200	216
Oil Export Charge	269	142	0	0
Inter-departmental transactions	−210	−215	−220	−225
Budgetary revenues – incl. accounting changes	70,869	78,000	87,275	94,025
Budgetary expenditures – excl. accounting changes	−101,054	−103,944	−108,571	−112,045
Unemployment Insurance Account	−7,788	−7,685	−7,794	−7,944
Western Grain Stabilization Account	−13	−461	−435	36
Loans to developing countries	−201	−233	−160	−237
Oil Export Charge	−269	−142	0	0
Inter-departmental transactions	210	215	220	225
Budgetary expenditures – incl. accounting changes	−109,115	−112,250	−116,740	−119,965
Budgetary deficit				
– excl. accounting changes	−36,917	−33,834	−29,836	−27,890
– incl. accounting changes	−38,246	−34,250	−29,465	−25,940
Difference	−1,329	−416	371	1,950
Non-budgetary transactions				
Total source of funds excl. accounting changes	7,306	5,511	7,080	9,992
Loans to developing countries	201	233	160	237
Unemployment Insurance Account	976	−568	−729	−1,917
Western Grain Stabilization Account	−38	256	398	−54
Total source of funds incl. accounting changes	8,445	5,432	6,909	8,258
Financial requirements (excl. foreign exchange)				
Excluding accounting changes	−29,611	−28,323	−22,756	−17,898
Including accounting changes	−29,801	−28,818	−22,556	−17,682
Foreign exchange transactions				
Total source of funds excl. accounting changes	2,233	0	0	0
Exchange Fund Account	190	495	−200	−216
Total source of funds incl. accounting changes	2,423	495	−200	−216
Financial requirements				
Excluding accounting changes	−27,378	−28,323	−22,756	−17,898
Including accounting changes	−27,378	−28,323	−22,756	−17,898
Difference	0	0	0	0

Note: Positive signs indicate sources of funds (receipts) while negative signs indicate uses of funds (outlays).

Annex 2

Government Sector Budget Positions and Net Debt

This annex summarizes fiscal developments in the federal government, the provincial and local governments sector including hospitals (PLH), and the Canada and Quebec Pension Plans (C/QPP). It is based on Statistics Canada records and Department of Finance forecasts, on the System of National Accounts basis which facilitates inter-sectoral aggregations and comparisons. The fiscal projections are consistent with the economic forecast outlined in the budget document: *Towards a Sustained Expansion: Canada's Economic Prospects, 1986-1991*. Annex 4 provides further details on the federal national accounts projections. Background time series are available in the fiscal reference tables.

Total Government

A significant reduction is projected in the level of total government sector deficits from 1985 onwards. The overall improvement reflects better-than-expected economic growth and converging federal and provincial fiscal policy in two areas. First, the federal fiscal strategy put in place between November 1984 and February 1986 will bring its debt growth back in line with that of GNP around the end of the decade. This federal restraint joins fiscal restraint by the PLH sector of longer standing. Overall PLH sector deficits remain much more moderate than those of the federal government, though some below-average-income provinces have proportionately higher deficits than more economically advantaged regions. Second, provisional agreement was recently reached to increase C/QPP contribution rates over a 25-year period from 1987 onwards, accompanied by a more modest enhancement of benefits. These developments will help to ensure a more modest growth in public net debt (that is to say, financial liabilities less financial assets).

Similar to the federal budgetary position, the total government sector was last in surplus in the relatively full-employment era of 1974 and earlier. Moderate deficits materialized for cyclical and structural reasons in the 1975-1981 period, largely at the federal level. There were important discretionary cuts in federal revenues. The 1974-1975 burst of double-digit inflation was followed by program expenditure restraint, but higher real interest rates. The price boom in energy and other primary commodities which persisted until the early 1980s especially benefited western PLH revenues, causing temporary surpluses there and hence in the overall PLH sector. The early 1980s were characterized by renewed double-digit inflation, still higher real interest rates and the onset of world-wide recession.

The impact of these developments on revenues and expenditures helped to cause a very serious increase in deficits and net debt, especially at the federal level. In the gradual economic upswing from 1983 onwards, PLH discretionary revenue increases and renewed expenditure restraint have been followed by federal restraint, especially from mid-decade onwards.

Federal Government

The large federal deficits of recent years, which started to decrease only this year, have resulted in a huge accumulation of debt. Without the steps taken by the federal government since November 1984, growth in the debt-to-GNP ratio would have been significantly higher and still accelerating. Current federal debt problems started in the mid-1970s when a combination of discretionary tax cuts and a slowdown in economic growth opened up a noticeable federal deficit. Expenditure stabilization in 1976 came a year after the revenue downturn and remained in effect until a resumption of double-digit inflation, higher interest rates and the 1982 recession (Chart A.2.1). From the late 1970s onwards, federal revenue-to-GNP ratios reflected tax cuts as well as the vacating of personal income tax room by the federal government for occupancy by provincial governments under the federal-provincial fiscal arrangements revision of 1977. Revenues continued to decline relative to GNP until the brief surge in new energy taxes at the turn of the decade. The much more serious widening of the federal deficit in the first half of the 1980s chiefly reflected four factors: historically high interest rates which interacted with the increased level of debt built up since 1975; the 1981-1982 recession; a downward shift in the ratio of personal income tax to personal income; and the persistence of growth in the federal spending-to-GNP ratio during the 1983 and 1984 economic upswing. The federal deficit widened markedly from 1975 to 1984 and caused a sixfold increase in the federal net-debt-to-GNP ratio (Chart A.2.3).

This challenge to sustainable economic growth has been tackled with a large degree of success by the federal fiscal strategy put in place since November 1984. The federal deficit has been reduced significantly and this has contributed to slower growth in the ratio of federal net debt to GNP. The deficit will be cut by 50 per cent relative to GNP by the early 1990s and the net-debt-to-GNP ratio will be capped at a level about one-third of its previous peak reached at the end of the war. Net new debt is being reduced annually from 1985 to 1991, from what it would otherwise have been, by annual amounts which run from $5 billion (about 1 per cent of GNP) to $27 billion (about 4 per cent of GNP). About two-thirds of this reduction is due to expenditure cuts and one-third is due to discretionary revenue increases.

Provincial and Local Governments, Including Hospitals

Overall PLH net-debt-to-GNP ratios usually fluctuate around the 5 to 10 per cent range, reflecting budgetary positions which have traditionally alternated between

Comparison of the Federal and Provincial-Local Government Budgetary Positions

Chart A.2.1
Expenditures

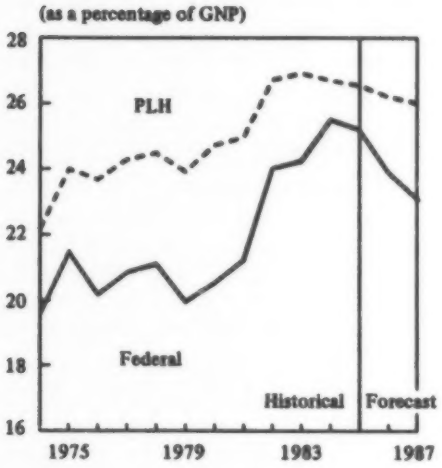


Chart A.2.2
Revenues

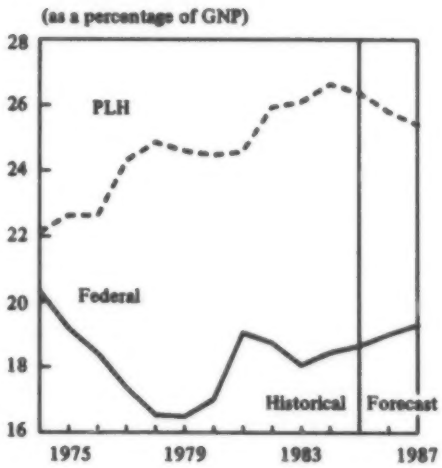


Chart A.2.3
Direct Budgetary Positions

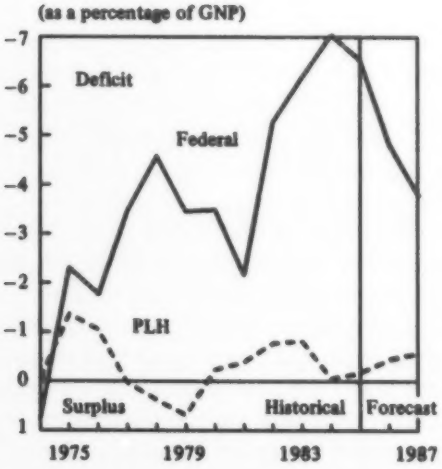
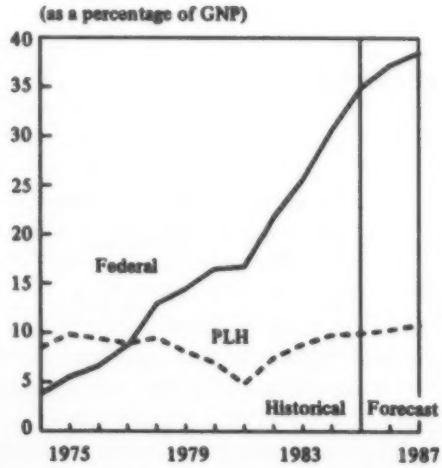


Chart A.2.4
Net Direct Debt



Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, Cat. No. 13-001; and Department of Finance.

moderate deficit and moderate surplus. Most below-average-income provinces have tended to run deficits above the PLH average, while the opposite tendency has characterized most above-average-income provinces.

During the 1975-1981 period there was a moderate shrinking of overall PLH net debt relative to GNP to the low end of the traditional range. Western provincial surpluses were associated with the 1970s price boom in energy and other primary commodities. At this time most provinces were attempting to reduce deficits resulting from the 1975 recession, through discretionary revenue increases and spending constraints. As a share of GNP, PLH cash and tax transfer receipts from the federal government increased until 1978 and then levelled out. Following the first burst of double-digit inflation, PLH wage rates and staffing growth came under tighter control.

The high inflation, high real interest rates and world-wide recession of the early 1980s caused a step-up in PLH deficits, gross financial liabilities and net debt. The ensuing and persistent weakness in commodity prices caused western provincial surpluses to disappear. PLH financial assets levelled out and turned down slightly relative to GNP. PLH net-debt-to-GNP ratios edged back up from 5 to 10 per cent. Just as strong growth in the earlier postwar era had been associated with provincial bond ratings being upgraded, so the recession has been associated with bond ratings being downgraded. Many provinces have become concerned that such bond downgradings might accumulate to a point where their current access to capital markets would be impeded. Accordingly throughout the subsequent economic upswing the PLH sector has maintained tight expenditure control. Its deficits are shrinking and its net-debt-to-GNP ratio is levelling out at about 10 per cent (Chart A.2.4).

Canada and Quebec Pension Plans

The Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan (C/QPP) provide retirement, disability and survivor benefits. The plan is partially funded. Currently the funds generate a substantial but declining annual surplus. These surpluses have fostered financial intermediation in Quebec and caused some redistribution of PLH borrowing from the private sector. The $42 billion in the investment funds of the C/QPP, financed by earmarked employee and employer payroll taxes and interest revenues on the C/QPP surplus, account for about one-sixth of PLH combined direct and Crown enterprise debt. The cost of such funds to the PLH sector is slightly lower than that which would be obtained in other markets. However, the relative importance of C/QPP financing has been diminishing. It was provisionally agreed in December 1985 by the federal and the provincial finance ministers that improvements in C/QPP benefits from 1987 onwards would be accompanied by contribution rate increases, rising gradually from 3.6 to 7.6 per cent of indexed maximum insurable earnings over a 25-year period. Reflecting this decision, C/QPP revenues are forecast to increase relative to GNP. C/QPP benefits are also forecast to continue to increase relative to GNP, partly because of discretionary benefit increases, but principally reflecting expanding eligibility due to the aging of the population. The surplus of the C/QPP will continue to decline until the early 1990s before beginning to rise again.

Annex 3

International Comparisons of Deficits, Debt and Interest Payments

Budget deficits have risen sharply in Canada since 1981. At the federal government level, the increase recorded in Canada from 1981 to 1983 was proportionally the largest among the seven major countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) with the exception of Italy. A similar trend occurred at the total government level. Since 1984, however, budget deficits in Canada have decreased and are projected to come down sharply for the rest of the decade.

In this annex an international comparison of deficits, debt, interest payments, expenditures and revenues is presented. Its purpose is to show how Canada's deficit and debt compare to those of other countries. The first section deals with deficits, both at the central and total government levels, in the seven major OECD countries on a national accounts basis. The second section does the same for revenues and expenditures. The third compares in more detail Canada-United States deficits, debt and interest payments on a public accounts basis. Finally, the fourth section contains an international comparison of net debt and net debt interest payments at the total government level. Estimates and forecasts other than for Canada and the United States are generally taken from the December 1985 *Economic Outlook*, published by the OECD.

International Comparisons of Deficits in the Seven Major OECD Countries

For international comparisons of deficits, attention should be focused at the total government level, since in the OECD member countries responsibilities are shared differently among different levels of government. Table A.3.1 presents an international comparison of deficits among the seven major OECD countries for the 1970 to 1986 period, on a national accounts basis, at the central and total government levels. Deficits are expressed as percentages of gross national product (GNP) or gross domestic product (GDP).

Prior to 1982, Canada's position at the total government level with respect to the other major OECD countries was quite favourable. Deficits for the 1975 to 1981 period averaged 2.2 per cent of GNP in Canada, compared to 2.8 per cent for the weighted average of the seven major OECD countries. In 1981, Canada's deficit

Table A.3.1

International Comparisons of Government Budget Balances as Percentages of GDP and GNP, 1970 to 1986

	Weighted average[2]	Canada	U.S.[3]	U.K.	France	Germany	Italy	Japan
Central government								
Average 1970-1974	−0.8	0.1	−1.2	−1.3	0.9	0.0	−3.8	−0.7
1975	−5.8	−2.3	−4.5	−3.3	−1.9	−3.0	−7.4	−4.2
1976	−3.0	−1.8	−3.1	−4.1	−0.1	−2.3	−4.6	−4.5
1977	−2.9	−3.5	−2.4	−2.9	−0.7	−1.6	−4.9	−5.5
1978	−3.1	−4.6	−1.4	−3.7	−1.3	−1.6	−11.0	−6.2
1979	−2.4	−3.5	−0.7	−2.7	−0.8	−1.5	−9.1	−5.6
1980	−2.9	−3.5	−2.3	−3.1	−0.2	−1.7	−7.5	−5.4
1981	−3.3	−2.2	−2.2	−4.4	−1.2	−2.1	−10.9	−5.7
Average 1975-1981	−3.3	−3.1	−2.4	−3.5	−0.9	−2.0	−7.9	−5.3
1982	−4.6	−5.3	−4.8	−2.7	−2.0	−2.1	−11.0	−5.4
1983	−5.0	−6.2	−5.4	−3.3	−3.3	−1.6	−12.0	−5.0
1984	—	−7.0	−4.8	—	—	—	—	—
1985[1]	—	−6.5	−4.9	—	—	—	—	—
1986[1]	—	−4.8	−3.7	—	—	—	—	—
Total government sector								
Average 1970-1974	−0.6	−0.8	−0.6	−1.0	0.8	−0.1	−6.0	0.9
1975	−4.5	−2.4	−4.2	−4.7	−2.2	−5.7	−11.7	−2.7
1976	−2.9	−1.7	−2.1	−4.8	−0.5	−3.5	−9.0	−3.8
1977	−2.1	−2.4	−0.9	−3.3	−0.8	−2.4	−8.0	−3.8
1978	−2.6	−3.1	0.0	−4.4	−1.9	−2.4	−9.7	−5.5
1979	−2.4	−1.8	0.6	−3.5	−0.7	−2.5	−9.5	−4.7
1980	−2.6	−2.7	−1.2	−3.5	0.2	−2.9	−8.0	−4.5
1981	−2.6	−1.6	−0.9	−2.8	−1.8	−3.7	−11.9	−4.0
Average 1975-1981	−2.8	−2.2	−1.2	−3.9	−1.1	−3.3	−9.7	−4.2
1982	−4.0	−5.0	−3.8	−2.3	−2.7	−3.3	−12.6	−3.6
1983	−4.2	−6.2	−4.1	−3.7	−3.1	−2.5	−12.4	−3.5
1984	−3.8	−6.3	−3.4	−3.8	−2.8	−1.9	−13.5	−2.7
1985[1]	−3.8	−6.0	−3.7	−3.4	−3.3	−1.2	−13.4	−1.7
1986[1]	−3.5	−4.7	−2.7	−3.6	−3.2	−0.9	−13.1	−1.1

[1] Estimates for Canada and the United States are internally estimated by the Department of Finance. Other estimates are reported in the OECD, *Economic Outlook*, December 1985.

[2] GDP/GNP weights expressed in U.S. dollars.

[3] All U.S. figures are on an unrevised national accounts basis.

Source: OECD, *National Accounts of OECD Countries, 1970-1983*, Volume II; OECD, *OECD Economic Outlook*, December 1985; Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business;* and Department of Finance.

was below the OECD average. Between 1982 and 1984, however, the rise in the deficit in Canada was substantial. Canada recorded the largest deficit among the major OECD countries, with the exception of Italy. The deficit in Canada is, however, expected to decrease substantially, from 6.3 per cent of GNP in 1984, to 4.7 per cent of GNP in 1986. The decline in Canada's total government deficit is the largest among the seven countries, along with that of Japan. This projected decline of 1.6 percentage points, from 1984 to 1986, compares to only a 0.3 percentage point decline in the weighted average of the seven countries.

At the central government level, prior to 1982, the deficit also compared favourably. In 1981, at 2.2 per cent of GNP, the deficit was below the OECD average and equal to that in the United States. However, by 1983, the deficit at the central government level had reached 6.2 per cent of GNP in Canada. The 1981-1982 recession had a profound impact on the central government deficit in Canada, resulting in an increase of 4.0 percentage points of GNP from 1981 to 1983 compared to an increase of 3.2 percentage points in the United States to 5.4 per cent of GNP. Canada's central deficit was also above the weighted-average deficit for the seven countries in 1983. In 1984, the federal deficit in Canada continued to rise, reaching 7.0 per cent of GNP, while it fell in the United States to 4.8 per cent of GNP. For 1985 and 1986 however, the federal deficit in Canada is projected to decline sharply, by 2.2 percentage points to 4.8 per cent of GNP in 1986, compared to a decline of 1.1 percentage point to 3.7 per cent of GNP in the United States.

International Comparisons of Government Revenues and Expenditures

Even more than in the case for budget balances, the appropriate international comparison of government revenues and expenditures is at the total government level. Different responsibilities for government activities among countries limit the usefulness of revenue and expenditure comparisons at a more detailed level.

Table A.3.2 and Charts A.3.1 and A.3.2 present central government revenues and expenditures, as ratios to GNP/GDP, from 1970 to 1986. It is interesting to note that central government revenues as a ratio to GNP declined in Canada between 1975 and 1979, and by 1981 were still slightly below the ratio recorded in 1975. Compared to the other six major OECD countries, Canada was the only country to record a decline, albeit small, in the ratio of revenues to GNP from 1975 to 1981. For Canada, the expenditure-to-GNP ratio tended to follow the same pattern as that for revenues, falling from 1975 to 1979, rising in 1980 and 1981, yet finishing little changed in 1981 from the ratio of 1975. For most other countries with the particular exception of the United States, expenditure-to-GNP ratios tended in general to rise from 1975 to 1981.

From 1981 to 1984 – the period in which the federal deficit in Canada widened sharply – it is apparent that a decline in revenues and increase in expenditures both contributed to the increase in the deficit in Canada. However, the increase in expenditures was by far the major contributing factor to the rise in the deficit. Of the 4.8-percentage-point increase in the federal deficit ratio over this period,

Table A.3.2

International Comparisons of Central Government Revenues and Expenditures as Percentages of GDP or GNP, 1970 to 1986

	Weighted average[2]	Canada	U.S.[3]	U.K.	France	Germany	Italy	Japan
Revenues								
Average 1970-1974	18.4	18.8	19.2	29.7	21.6	14.2	17.6	10.1
1975	17.5	19.2	18.4	30.2	20.4	13.9	19.3	8.7
1976	18.0	18.4	19.5	29.2	21.8	14.2	21.2	8.9
1977	17.6	17.4	19.7	29.1	21.1	14.8	22.8	8.8
1978	18.0	16.5	20.2	28.4	20.9	14.9	24.3	9.9
1979	18.3	16.5	20.8	29.3	21.4	14.8	24.0	9.8
1980	19.7	17.0	20.9	30.3	22.3	14.5	27.2	10.6
1981	20.4	19.0	21.7	31.8	22.9	14.5	28.0	11.1
Average 1975-1981	18.5	17.7	20.2	29.8	21.5	14.5	23.8	9.7
1982	20.1	18.7	20.8	32.7	23.1	14.7	33.2	11.3
1983	19.5	18.1	20.1	32.0	22.3	14.9	33.7	11.8
1984	—	18.5	19.9	—	—	—	—	—
1985[1]	—	18.7	20.3	—	—	—	—	—
1986[1]	—	19.0	20.5	—	—	—	—	—
Expenditures								
Average 1970-1974	19.2	18.6	20.4	28.5	20.7	14.3	21.4	10.8
1975	21.4	21.5	22.9	33.5	22.2	16.9	26.6	12.9
1976	21.1	20.2	22.6	33.3	21.9	16.5	25.8	13.5
1977	20.3	20.8	21.1	32.0	21.8	16.4	27.7	14.3
1978	21.2	21.1	21.6	32.1	22.2	16.4	35.3	16.1
1979	20.7	19.9	21.5	32.1	22.3	16.3	33.1	15.4
1980	22.7	20.5	23.3	33.4	22.5	16.2	34.7	15.9
1981	23.8	21.2	23.9	36.3	24.1	16.6	38.9	16.7
Average 1975-1981	21.6	20.7	22.4	33.2	22.4	16.5	31.7	15.0
1982	24.8	24.0	25.6	35.5	25.0	16.8	44.2	16.6
1983	24.7	24.2	25.5	35.3	25.6	16.5	45.6	16.8
1984	—	25.5	24.7	—	—	—	—	—
1985[1]	—	25.2	25.3	—	—	—	—	—
1986[1]	—	23.9	24.2	—	—	—	—	—

[1] Estimates for Canada and the United States are internally estimated by the Department of Finance.

[2] GDP/GNP weights expressed in U.S. dollars.

[3] All U.S. figures are on an unrevised national accounts basis. To conform to Canadian national accounts conventions and to facilitate Canada-United States comparisons, the current surpluses of government enterprises and the interest received by the government have been added to government expenditures. In the U.S. national accounts, these items are netted out of subsidies and interest payments respectively. In addition, expenditures on the postal service have been excluded from the data for the United States.

Source: OECD, *National Accounts of OECD Countries, 1970-1983*, Volume II; OECD, *OECD Economic Outlook*, December 1985; Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business;* and Department of Finance.

Total Revenues and Expenditures
Seven Major OECD Countries
(as a percentage of GNP)
1976 = 100

Chart A.3.1
Central Government Revenues

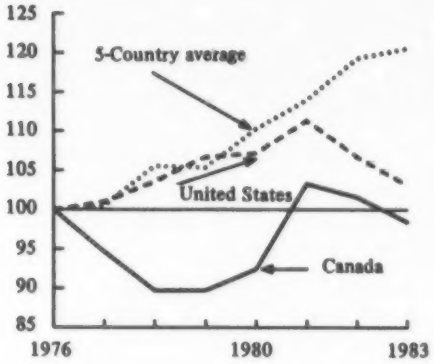


Chart A.3.2
Central Government Expenditures

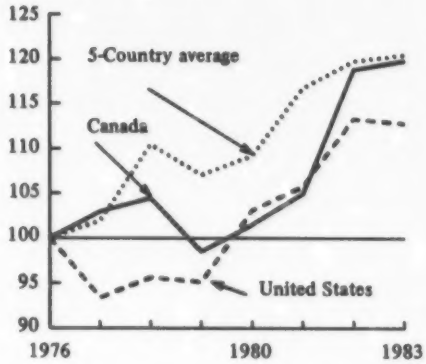


Chart A.3.3
Total Government Revenues

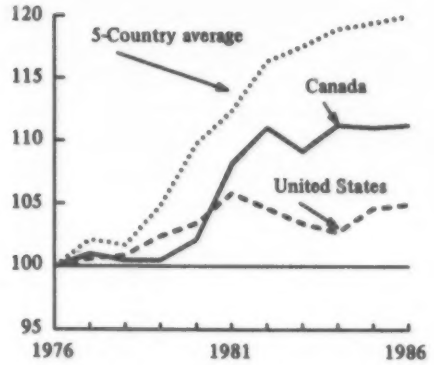
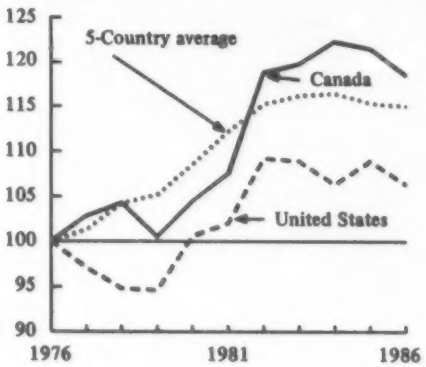


Chart A.3.4
Total Government Expenditures



4.3 percentage points were accounted for by a rise in the expenditure-to-GNP ratio and only 0.5 percentage point by decreased revenues. From 1984 to 1986 deficit reduction efforts have focused on the expenditure side of the budget. Indeed, of the 2.2-percentage-point decline in the federal deficit as a percentage of GNP from 1984 to 1986, 1.6 percentage points are accounted for by reduced expenditures. Between 1981 and 1983 the deficit positions of other countries deteriorated less than that of Canada. Not only did expenditures rise relatively less than in Canada but revenues also tended to rise for most countries, with the United States again being an exception.

Table A.3.3

International Comparisons of Total Government Revenues and Expenditures as Percentages of GDP or GNP, 1970 to 1986

	Weighted Average[2]	Canada	U.S.[3]	U.K.[4]	France	Germany	Italy	Japan
Revenues								
Average 1970-1974	33.4	38.0	32.0	40.1	39.5	41.4	31.4	22.6
1975	33.8	38.9	31.6	41.9	41.2	43.7	31.9	24.5
1976	34.8	38.3	32.8	41.0	43.5	45.0	33.5	24.1
1977	34.7	38.7	33.0	40.5	43.4	45.7	34.8	25.2
1978	34.7	38.5	33.1	39.1	43.3	45.2	36.6	24.9
1979	35.5	38.5	33.6	40.0	44.8	45.0	36.2	26.8
1980	37.4	39.1	33.9	41.5	46.6	45.3	38.3	29.3
1981	37.6	41.4	34.7	43.6	47.4	45.5	39.8	29.6
Average 1975-1981	35.5	39.1	33.2	41.1	44.3	45.1	35.9	26.3
1982	37.5	42.5	34.3	41.7	48.3	46.2	42.5	30.7
1983	37.0	41.8	33.9	40.9	48.9	45.9	45.3	31.1
1984	37.4	42.6	33.7	41.0	49.7	46.2	45.3	31.5
1985[1]	37.6	42.5	34.3	40.0	49.1	46.2	45.8	32.1
1986[1]	37.7	42.6	34.4	38.9	48.8	45.9	46.1	33.1
Expenditures								
Average 1970-1974	34.0	37.2	32.6	41.1	38.7	41.5	37.4	21.8
1975	38.2	41.3	35.7	46.7	43.5	49.3	43.5	27.2
1976	37.6	40.0	34.9	46.0	44.0	48.5	42.5	27.7
1977	37.1	41.1	33.9	44.0	44.2	48.1	42.8	29.0
1978	37.2	41.7	33.1	43.5	45.2	47.6	46.3	30.4
1979	37.4	40.2	33.0	43.3	45.5	47.5	45.7	31.5
1980	39.9	41.8	35.1	45.3	46.4	48.2	46.3	33.9
1981	40.3	43.0	35.6	48.1	49.1	49.1	51.7	33.5
Average 1975-1981	38.2	41.3	34.5	45.3	45.4	48.3	45.6	30.5
1982	41.5	47.5	38.1	44.0	51.1	49.4	55.1	34.3
1983	41.3	47.9	38.0	44.6	52.0	48.3	57.7	34.6
1984	41.2	48.9	37.1	44.9	52.5	48.1	58.8	34.2
1985[1]	41.3	48.6	38.0	43.4	52.4	47.4	59.2	33.8
1986[1]	40.7	47.4	37.1	42.4	52.0	46.9	59.2	34.2

[1] Estimates for Canada and the United States are internally estimated by the Department of Finance. Other estimates are reported in the OECD, *Economic Outlook*, December 1985.

[2] GDP/GNP weights expressed in U.S. dollars.

[3] All U.S. figures are on an unrevised national accounts basis. To conform to Canadian national accounts conventions and to facilitate Canada-United States comparisons, the current surpluses of government enterprises and the interest received by the government have been added to government expenditures. In the U.S. national accounts, these items are netted out of subsidies and interest payments respectively. In addition, expenditures on the postal service have been excluded from the data for the United States.

[4] Prior to 1982, the series for the United Kingdom comes from the OECD national account statistics.

Source: OECD, *National Accounts of OECD Countries, 1970-1983*, Volume II; OECD, *OECD Economic Outlook*, December 1985; Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business;* and Department of Finance.

Table A.3.3 and Charts A.3.3 and A.3.4 present actual and forecast revenue and expenditure figures for the total government level to 1986. The large deterioration in Canada's total government deficit relative to other countries from 1981 to 1984 is accounted for by the large increase in expenditures. Unlike the situation for the federal government, the total government sector revenue-to-GNP ratio rose from 1981 to 1984, reflecting a rise in taxes in the provincial-local-hospital sector in Canada.

Canada - United States Comparisons

Historical Comparisons

The importance of the U.S. economy to Canada, in particular our highly integrated financial markets, requires a particular focus on Canada-United States deficit comparisons. As with all international comparisons, the need to standardize accounting procedures across countries is important. In the case of Canada-United States comparisons, the most often used measures of deficits and debt are not the most appropriate. The Canadian budgetary deficit is often compared to the American unified budget deficit, and Canada's net public debt is compared to the U.S. concept of debt held by the general public. However, the Canadian budgetary deficit and the American unified budget deficit are not strictly comparable due to the inclusion in the unified budget deficit of sources or requirements for funds arising from certain trust accounts. These accounts are not included in the definition of the budgetary deficit in Canada, but are included in specified purpose accounts and therefore in financial requirements. In addition, the unified budget deficit excludes the so-called "off-budget" outlays. In the United States, these off-budget outlays consist of payments from social security trust funds. In 1985, the United States repealed legislation that certain federal entities be off-budget and put them on-budget. Social security however was placed off-budget. Off-budget receipts and outlays are composed of two social security trust funds, federal old age and survivors insurance and disability insurance. Accordingly, the appropriate comparison is between the U.S. total deficit, which includes off-budget outlays, and Canadian financial requirements. Also, the relevant debt comparison is between unmatured debt held by outside parties in Canada and debt held by the general public in the United States. Unmatured debt differs from net public debt in that it excludes the liabilities under specified purpose accounts, such as the superannuation accounts. Both unmatured debt and debt held by the general public are indicative of governments' borrowing requirements.

Comparing Canada's financial requirements with the U.S. total deficit, it is evident from Table A.3.4 that Canadian financial requirements as a percentage of GNP were higher in the 1975-1984 period than the corresponding U.S. ratio, except for 1975-76 and 1981-82. Financial requirements generally increased throughout the entire period. For 1985-86, however, they are expected to decline in Canada to $28.8 billion or 6.3 per cent of GNP, compared to a decline to $202.8 billion or 4.8 per cent of GNP in the United States.

Table A.3.4

Canada-United States[1] Deficits, Debt and Interest Payments Comparisons 1975-76 to 1985-86

	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	Estimates 1985-86
	(billions of dollars with percentages of GNP in brackets)										
Public Accounts											
Canada											
Financial requirements	−4.8	−5.5	−8.4	−11.2	−10.1	−10.0	−9.2	−23.8	−25.2	−29.8	−28.8
(per cent of GNP)	(−2.9)	(−2.9)	(−4.0)	(−4.8)	(−3.8)	(−3.4)	(−2.7)	(−6.6)	(−6.5)	(−7.1)	(−6.3)
United States											
Total deficit[2]	−73.7	−53.6	−59.2	−40.2	−73.8	−78.9	−127.9	−207.8	−185.3	−212.3	−202.8
(per cent of GNP)	(−4.3)	(−2.8)	(−2.7)	(−1.6)	(−2.8)	(−2.6)	(−4.1)	(−6.3)	(−5.0)	(−5.4)	(−4.8)
Canada											
Unmatured debt held by outside parties	37.5	42.4	51.4	66.3	71.7	82.9	92.9	116.3	142.6	172.4	203.5
(per cent of GNP)	(22.7)	(22.1)	(24.5)	(28.6)	(27.1)	(27.9)	(27.4)	(32.5)	(36.6)	(40.9)	(44.8)
United States											
Debt held by general public	480.3	551.8	610.9	644.6	715.1	794.4	929.4	1,141.8	1,312.6	1,509.9	1,714.0
(per cent of GNP)	(28.3)	(28.5)	(28.1)	(26.3)	(26.8)	(26.6)	(29.6)	(34.4)	(35.5)	(38.4)	(40.9)
Canada											
Net public debt charges	1.9	2.3	2.9	4.0	4.8	6.3	10.1	12.3	13.7	18.2	21.7
(per cent of GNP)	(1.1)	(1.2)	(1.4)	(1.7)	(1.8)	(2.1)	(3.0)	(3.4)	(3.5)	(4.3)	(4.8)
(per cent of revenues excluding return on investments)	(6.4)	(7.2)	(9.2)	(11.7)	(12.6)	(14.2)	(18.3)	(21.9)	(23.0)	(27.5)	(29.4)
United States											
Net public debt charges	26.7	29.9	35.4	42.6	52.5	68.7	85.0	89.8	111.1	129.4	142.7
(per cent of GNP)	(1.6)	(1.5)	(1.6)	(1.7)	(2.0)	(2.3)	(2.7)	(2.7)	(3.0)	(3.3)	(3.4)
(per cent of revenues excluding Federal Reserve earnings)	(9.1)	(8.5)	(9.0)	(9.4)	(10.4)	(11.7)	(14.1)	(15.3)	(17.1)	(18.1)	(18.8)

[1] All U.S. figures are on an unrevised national accounts basis.

[2] Includes off-budget outlays.

Note: In the United States, the fiscal year runs from October 1 to September 30; in Canada, it runs from April 1 to March 31.

Sources: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; *Budget of the United States Government Fiscal Year 1987*; Congressional Budget Office, *Economic and Budget Outlook: An Update*, August 1985; and Department of Finance.

Table A.3.4 also shows debt and interest payments for the two countries for the same period. Historically, the U.S. debt-to-GNP ratio has been generally higher than the corresponding Canadian ratio. In 1978-79, however, this trend was reversed, with the exception of 1981 and 1982, and the U.S. debt-to-GNP ratio is expected to remain below the Canadian debt-to-GNP ratio in 1985-86. By 1985-86, the debt-to-GNP ratio in Canada is projected to reach 44.8 per cent compared to 40.9 per cent in the United States.

With respect to interest payments, net public debt charges were higher in the United States from 1975-76 to 1980-81. By 1981-82, this was reversed and net public debt charges as a percentage of GNP were marginally higher in Canada than in the United States. For 1985-86, net interest payments are expected to reach 4.8 per cent of GNP in Canada, compared to 3.4 per cent of GNP in the United States. Finally, net interest payments as a percentage of revenues have generally been higher in Canada since 1977-78. In 1985-86, net public debt charges are expected to reach 29.4 per cent of revenues in Canada, compared to 18.8 per cent of revenues in the United States.

Projections

Table A.3.5 presents Canada-United States deficit projections in billions of dollars as well as percentages of GNP. As can be seen from this table, financial requirements in Canada are expected to diminish substantially during the rest of the decade, falling from $29.8 billion or 7.1 per cent of GNP in 1984-85 to $10.8 billion or 1.7 per cent of GNP in 1990-91. From 1984 to 1990, Canada is expected to record a 4.8-percentage-point decline in its financial requirements as a percentage of GNP, compared to a decline of 3.3 percentage points in the U.S. total deficit.

With respect to the debt-to-GNP ratios, it is evident from Table A.3.5 and Chart A.3.5 that the outlook for the debt-to-GNP ratios in the two countries is not materially different. While the debt-to-GNP ratio is expected to remain above that in the United States over the medium-term horizon, both debt-to-GNP ratios are expected to peak in roughly the 1986-1987 period, and fall thereafter, with the Canadian ratio falling more rapidly than that in the United States. By 1989-90, as financial requirements are down sharply, the Canadian debt-to-GNP ratio – at 45.8 per cent – is not greatly different from the U.S. ratio – at 40.2 per cent.

International Comparisons of Debt and Interest Payments

Table A.3.6 presents net debt outstanding and net debt interest payments as percentages of GNP/GDP at the total government level for the seven major OECD countries from 1975 to 1986. The figures are on a national accounts basis and net debt corresponds to net financial liabilities; that is to say, gross financial liabilities less financial assets. In this respect the net debt concept is the same as used in Annex 1 on intergovernmental comparisons of indebtedness in Canada. The basic data source is the OECD December 1985 *Economic Outlook*, for countries other than Canada, except for the net debt interest payments which are estimated by the Department of Finance.

Table A.3.5

Canada–United States Deficit and Debt Projections

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(billions of dollars with percentages of GNP in brackets)						
Canada							
Financial requirements							
–billions of dollars	−29.8	−28.8	−22.6	−17.7	−17.7	−14.1	−10.8
–percentage of GNP	(−7.1)	(−6.3)	(−4.6)	(−3.4)	(−3.1)	(−2.3)	(−1.7)
United States							
Total deficit[1]							
–billions of dollars	−212.3	−202.8	−163.0	−143.0	−132.0	−120.0	n.a.
–percentage of GNP	(−5.4)	(−4.8)	(−3.7)	(−3.0)	(−2.5)	(−2.1)	n.a.
Canada							
Unmatured debt held by outside parties[2]							
–billions of dollars	172.4	203.5	226.1	243.8	261.5	275.6	286.4
–percentage of GNP	(40.9)	(44.8)	(46.3)	(46.5)	(46.5)	(45.8)	(44.7)
United States							
Debt held by general public							
–billions of dollars	1,509.9	1,714.0	1,861.0	2,002.0	2,133.0	2,252.0	n.a.
–percentage of GNP	(38.4)	(40.9)	(41.7)	(41.6)	(41.1)	(40.2)	n.a.

Note: In the United States, the fiscal year runs from October 1 to September 30; in Canada, it runs from April 1 to March 31.

(1) Includes off-budget outlays.

(2) In the forecast period the change in unmatured debt is approximated by financial requirements excluding foreign exchange transactions.

n.a. Not available.

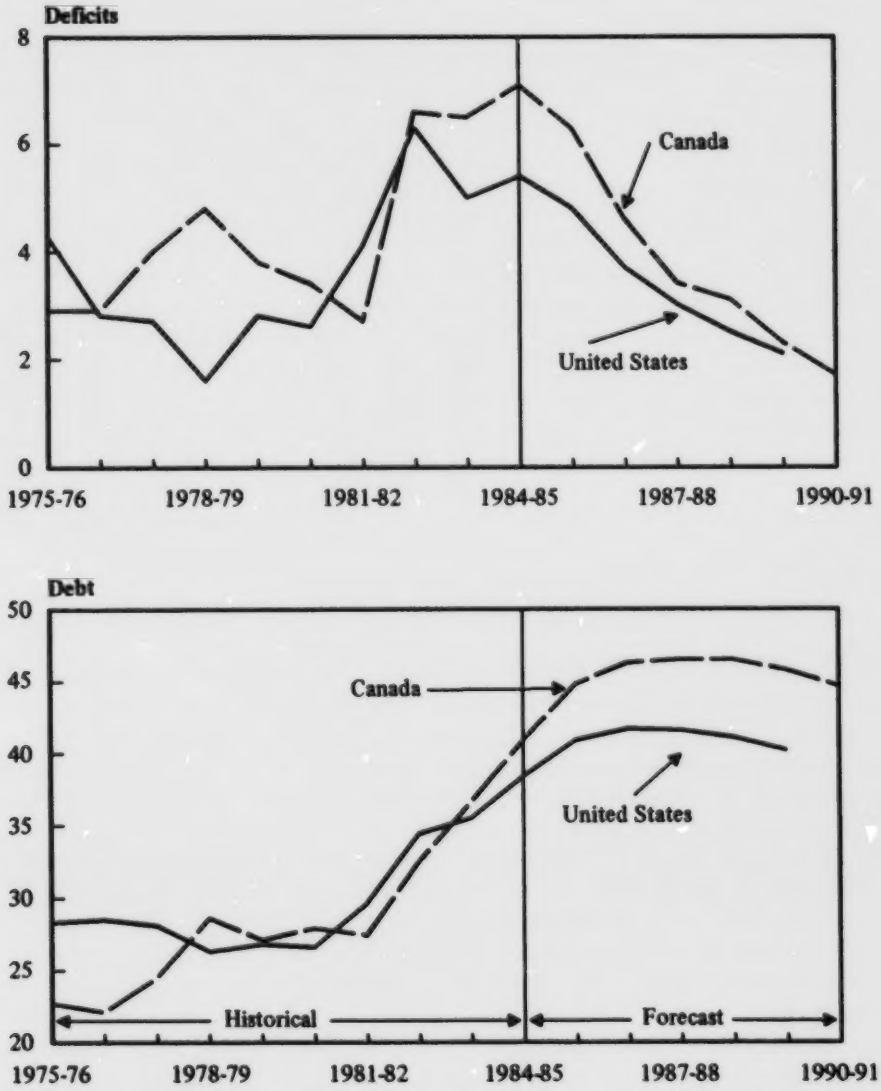
Sources: Congressional Budget Office, *Economic and Budget Outlook: An Update*, August 1985; *Budget of the United States Government Fiscal Year 1987*; and Department of Finance.

According to the table, Canada's net debt outstanding was lower than in Japan, the United Kingdom, Italy and the United States from 1975 to 1983, but considerably higher than in France and Germany. Further, net debt in Canada was lower than the weighted average of the seven major OECD countries. From 1984 to 1986, a considerable slowdown is expected in the rate of growth of the debt-to-GNP ratio in Canada, compared to rapid growth in the 1975-1983 period. On the other hand, the growth of the debt-to-GNP ratio in the United States is expected to be higher in the 1984-1986 period. Net debt in Canada is expected to reach 37.1 per cent of GNP in 1986, compared to 31.4 per cent in the United States. Since 1984, Canada's relative level of net debt has not been substantially different from the weighted average for the seven countries. Only Germany and Japan are expected to record a slight decrease in their debt-to-GNP ratios in 1986.

Chart A.3.5

Canada-United States
Deficit and Debt Comparisons

(as a percentage of GNP)



Sources: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; *Budget of the United States Government Fiscal Year 1986*; Congressional Budget Office, *Economic and Budget Outlook: An Update*, August 1985; and Department of Finance.

Table A.3.6

Total Government Net Debt Outstanding and Net Debt Interest Payments As Percentages of GDP or GNP, 1975 to 1986

	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985[3]	1986[3]
Net debt outstanding[1]									
United States	25.6	20.5	20.4	19.7	22.8	25.4	26.8	29.3	31.4
Japan	−2.1	15.0	17.5	21.0	23.5	26.3	27.4	27.6	27.5
Germany	1.0	11.5	14.3	17.4	19.8	21.8	23.0	23.3	23.2
France	11.1	9.8	9.1	9.9	11.3	13.4	15.1	17.3	19.3
United Kingdom	57.3	48.6	48.3	47.5	46.6	47.2	49.2	49.9	51.2
Italy	59.9	65.5	60.0	66.2	70.8	84.1	91.2	99.2	107.4
Canada	7.6	14.1	14.9	13.1	20.1	25.2	31.0	34.8	37.1
Total major seven OECD countries[2]	21.2	21.2	22.6	23.4	25.9	28.5	30.8	32.9	34.7
Net debt interest payments[4]									
United States	1.2	1.3	1.4	1.8	2.1	2.2	2.5	2.7	2.7
Japan	−0.1	1.1	1.4	1.5	1.8	2.1	2.4	2.5	2.6
Germany	0.5	0.6	0.8	0.9	0.9	1.2	1.3	1.3	1.3
France	0.6	0.9	1.0	1.4	1.4	1.8	2.1	2.1	2.2
United Kingdom	2.1	2.9	3.3	3.5	3.3	3.3	3.6	3.2	3.3
Italy	3.3	5.1	5.4	6.4	7.7	8.5	10.3	10.3	10.6
Canada	1.3	1.9	2.1	2.6	3.1	3.0	3.6	4.2	4.1
Total major seven OECD countries[2]	1.1	1.5	1.7	2.1	2.3	2.5	2.9	3.0	3.0

[1] General government net financial liabilities at the end of calendar year. For Canada, includes the C/QPP.

[2] GDP/GNP weights expressed in U.S. dollars.

[3] OECD estimates and forecasts, except for Canada.

[4] Net debt interest payments consist of gross debt interest less interest on government held public funds and interest on loans, investments and advances. Remittances from government business enterprises are not included in interest receipts due to lack of data availability for countries other than Canada and the United States.

Sources: OECD, *National Accounts of OECD Countries, 1970-1983*, Volume II; OECD, *OECD Economic Outlook*, December 1985; Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, cat. 13-001; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*; and Department of Finance.

With respect to net interest payments, all countries recorded significant increases in net interest charges from 1975 to 1986, especially Italy, Japan and Canada. Canada's net debt interest payments were 1.3 per cent of GNP in 1975, compared to 4.1 per cent projected for 1986. Canada's net interest payments as a percentage of GNP are expected to remain above the seven countries' weighted average in 1985 and 1986. However, Canada is the only country for which net interest payments are expected to decline, albeit slightly, from 1985 to 1986.

Annex 4

The Fiscal Projections on a National Accounts Basis

On a national accounts basis the federal deficit decreased from $32.2 billion in 1984-85 to an estimated $26.4 billion in the current fiscal year. The deficit is projected to continue to decline in each of the next two years, falling to $19.6 billion by 1987-88.

There are differences in accounting conventions between the public accounts and national accounts which can cause significant variations between the public accounts deficit presented in Chapter 4 and the national accounts deficit. For example, in the current fiscal year, the national accounts deficit is expected to be $7.9 billion lower than the public accounts deficit. However, the differences in accounting conventions are not as great as they were in previous budgets due to the incorporation of the accounting changes described in Annex 1, particularly due to the consolidation of the unemployment insurance transactions into budgetary transactions.

Differences between the deficit on a national accounts and on a public accounts basis arise because the two accounting frameworks are designed for different purposes. The public accounts conventions have been adopted to facilitate control over the flows of cash into and out of the Consolidated Revenue Fund in a manner that conforms with the basis on which Parliament votes spending authority. In contrast, the primary objective of the national accounts is to measure current economic production, and thus the government sector is treated on the same basis as other sectors of the economy such as the personal, business and foreign sectors. The focus on measuring current economic activity results in the use of accrual accounting policies for some government transactions, which causes an additional discrepancy between the national accounts deficit and the deficit on a public accounts basis. The level of the national accounts deficit is much more comparable to that of financial requirements (excluding foreign exchange transactions). Financial requirements show the net direct impact of the federal governement's activities on credit markets, and represent the most comprehensive and meaningful summary of the federal fiscal position. The national accounts deficit can be viewed as a better indicator of the federal government's fiscal position than the budgetary deficit. Three measures of the federal fiscal position are presented in Table A.4.1.

In general, the public accounts and national accounts measures of revenues and expenditures differ for three reasons, although numerous technical adjustments are required to reconcile the two. First, accrual accounting principles are more often used in national accounts transactions, particularly for revenues, than in

Table A.4.1

Alternative Measures of the Federal Balance, 1977-78 to 1987-88

	Budgetary deficit		Financial requirements (excluding foreign exchange transactions)		National accounts deficit	
	millions of dollars	per cent of GNP	millions of dollars	per cent of GNP	millions of dollars	per cent of GNP
Actual						
1977-78	10,445	5.0	8,449	4.0	9,388	4.5
1978-79	12,636	5.4	11,212	4.8	9,597	4.1
1979-80	11,510	4.4	10,130	3.8	9,176	3.5
1980-81	13,529	4.5	10,037	3.4	9,472	3.2
1981-82	14,752	4.3	9,236	2.7	8,993	2.6
1982-83	27,689	7.7	23,793	6.6	21,985	6.1
1983-84	32,423	8.3	25,199	6.5	25,283	6.4
1984-85	38,246	9.1	29,801	7.1	32,208	7.7
Projected						
1985-86	34,250	7.5	28,818	6.3	26,370	5.8
1986-87	29,465	6.0	22,556	4.6	23,220	4.8
1987-88	25,940	4.9	17,682	3.4	19,550	3.7

public accounts budgetary transactions. Second, a number of budgetary transactions recorded on a net basis in the public accounts give rise to separate entries for revenues and expenditures in the national accounts. Furthermore the superannuation accounts are treated as non-budgetary on a public accounts basis but treated as current transactions on a national accounts basis. Third, capital consumption allowances are included in both revenues and expenditures in the national accounts but are not included in the public accounts. This enhances the usefulness of the national accounts in analyzing economic activity.

The "grossing-up" of budgetary transactions results in national accounts revenues and expenditures that are higher than their public accounts counterparts. An example is the funding of employee pension plans. In the public accounts, budgetary expenditures include only the unfunded government employees pension payments which totalled $0.7 billion in 1984-85, whereas national accounts expenditures reflect all employee pension payments which amounted to $1.8 billion in 1984-85. Government employee pension contributions are paid into a non-budgetary specified purpose account whereas in the national accounts all such contributions, which amounted to $1.9 billion in 1984-85, are recorded as revenues.

Chart A.4.1

Alternative Measures of the Federal Balance 1977-78 to 1987-88 (Fiscal Years)

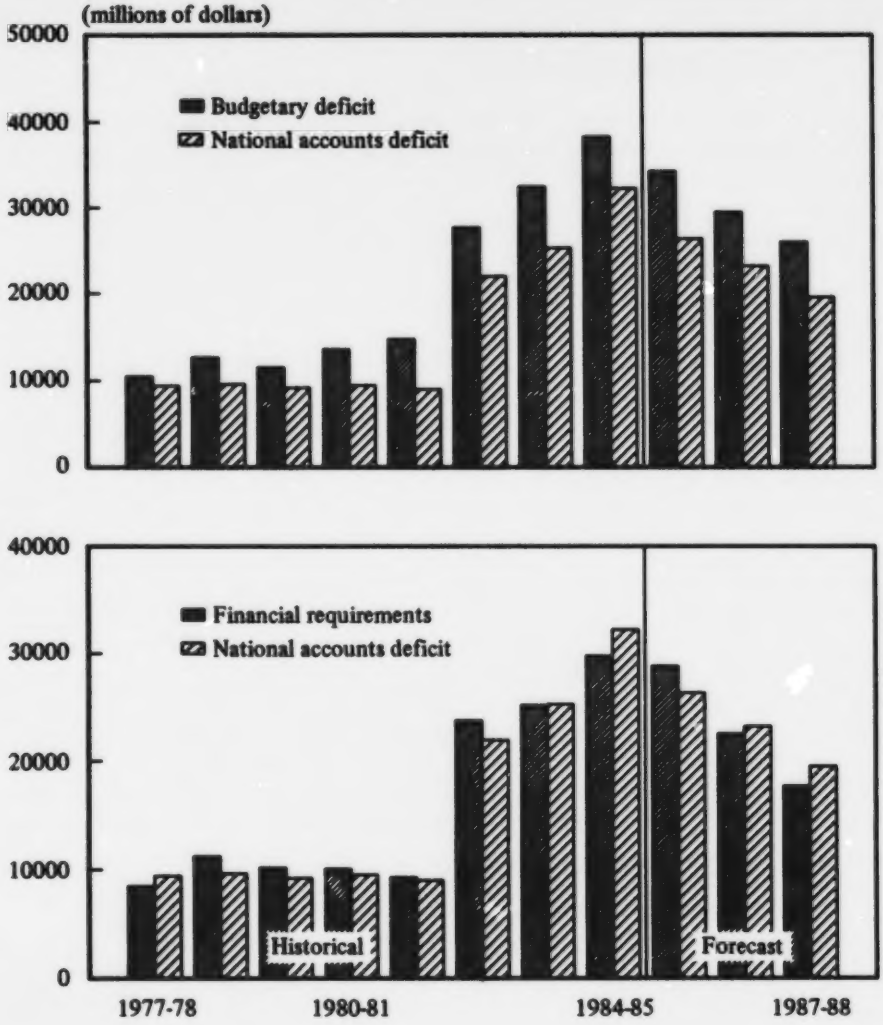


Table A.4.2 sets out the federal government's revenues, expenditures and deficit on a national accounts basis. The national accounts are presented here in a manner which breaks out the capital component of the budget. The capital budgeting approach, in recognizing the basic difference between current and investment expenditures, presents the two separately. This also allows for two separate comparisons between revenues and expenditures; the current balance and the national accounts deficit.

Tables A.4.3 and A.4.4 present detailed reconciliations of public accounts budgetary revenues and expenditures with their national accounts counterparts.

Table A.4.2

Government of Canada Revenues and Expenditures
National Accounts Basis

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
	(millions of dollars)			
Revenues				
Direct taxes, persons	38,023	44,750	49,290	54,810
Direct taxes, corporations	11,937	12,180	13,215	13,140
Direct taxes, non-residents	1,170	1,075	1,325	1,405
Indirect taxes	18,486	18,475	20,825	22,430
Other current transfers from persons	24	25	30	30
Investment income	7,853	8,425	8,550	8,935
Current revenues	77,493	84,930	93,235	100,750
Capital consumption allowances	1,299	1,420	1,560	1,685
Total revenues	78,792	86,350	94,795	102,435
Expenditures				
Current goods and services	22,433	23,090	24,580	25,685
Transfer payments to persons	30,521	31,865	33,675	34,495
Subsidies	7,762	4,980	4,840	4,685
Capital assistance	3,131	2,590	2,230	1,425
Current transfers to non-residents	1,539	1,645	1,940	2,040
Public debt interest	22,401	25,270	27,105	29,065
Transfers to other levels of government	20,361	20,780	21,565	22,555
Current expenditures	108,148	110,220	115,935	119,950
Gross capital formation	2,852	2,500	2,080	2,035
Total expenditures	111,000	112,720	118,015	121,985
Current balance	−30,655	−25,290	−22,700	−19,200
Total deficit	−32,208	−26,370	−23,220	−19,550
	(percentage change)			
Revenues				
Direct taxes, persons	6.5	17.7	10.1	11.2
Direct taxes, corporations	10.1	2.0	8.5	−0.6
Direct taxes, non-residents	11.3	−8.1	23.3	6.0
Indirect taxes	11.7	−0.1	12.7	7.7
Other current transfers from persons	–	4.2	20.0	–
Investment income	16.9	7.3	1.5	4.5
Current revenues	9.3	9.6	9.8	8.1
Capital consumption allowances	10.5	9.3	9.9	8.0
Total revenues	9.3	9.6	9.8	8.1
Expenditures				
Current goods and services	10.0	2.9	6.5	4.5
Transfer payments to persons	7.6	4.4	5.7	2.4

Table A.4.2–*Continued*

Government of Canada Revenues and Expenditures
National Accounts Basis

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
		(percentage change)		
Subsidies	32.2	−35.9	−2.7	−3.2
Capital assistance	5.2	−17.3	−13.9	−36.0
Current transfers to non-residents	20.7	7.0	18.0	5.1
Public debt interest	24.0	12.8	7.3	7.2
Transfers to other levels of government	9.9	2.0	3.8	4.6
Current expenditures	13.3	1.9	5.2	3.5
Gross capital formation	51.1	−12.4	−16.8	−2.2
Total expenditures	14.0	1.5	4.7	3.4
		(percentage of GNP)		
Revenues				
Direct taxes, persons	9.0	9.9	10.1	10.5
Direct taxes, corporations	2.8	2.7	2.7	2.5
Direct taxes, non-residents	0.3	0.2	0.3	0.3
Indirect taxes	4.4	4.1	4.3	4.3
Other current transfers from persons	–	–	–	–
Investment income	1.9	1.9	1.7	1.7
Current revenues	18.4	18.7	19.1	19.2
Capital consumption allowances	0.3	0.3	0.3	0.3
Total revenues	18.7	19.0	19.4	19.5
Expenditures				
Current goods and services	5.3	5.1	5.0	4.9
Transfer payments to persons	7.3	7.0	6.9	6.6
Subsidies	1.8	1.1	1.0	0.9
Capital assistance	0.7	0.6	0.5	0.3
Current transfers to non-residents	0.4	0.4	0.4	0.4
Public debt interest	5.3	5.6	5.5	5.5
Transfers to other levels of government	4.8	4.6	4.4	4.3
Current expenditures	25.7	24.3	23.7	22.9
Gross capital formation	0.7	0.6	0.4	0.4
Total expenditures	26.4	24.8	24.1	23.3
Deficit	−7.7	−5.8	−4.8	−3.7
GNP (billions of dollars)	420.9	454.0	488.7	524.1

[1] Actual
[2] Estimate
[3] Projection

Table A.4.3

Government of Canada Revenues
Public Accounts and National Accounts Reconciliation

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(millions of dollars)			
Budgetary revenue – public accounts	70,869	78,000	87,275	94,025
Adjustments				
Deficits of government business enterprises[1]	−979	−1,020	−872	−476
Sales of capital assets	−170	−306	−511	−235
Budgetary revenue offsets	−390	−499	−619	−785
Corporation income tax (incl. PGRT and IORT)[2]	−87	−317	410	320
Oil Export Charge[3]	71	−83	–	–
Withholding tax[4]	42	−75	75	100
Employer-employee contributions to government pensions[5]	1,881	1,837	1,893	1,964
Interest on public-held funds[5]	3,775	4,215	4,667	5,191
Capital consumption allowances[6]	1,299	1,420	1,560	1,685
National accounts petroleum compensation revenue[7]	2,291	673	–	–
Airport tax	222	278	367	390
Imputed bank services	75	91	85	80
Investment income[8]	711	983	362	254
Other non-tax revenue[9]	−270	−138	−153	−142
Supplementary period[10]	−1,065	1,000	–	–
Other adjustments and rounding	517	291	256	64
Total revenue – national accounts	78,792	86,350	94,795	102,435

(1) In the public accounts, deficits of government business enterprises are a charge to budgetary expenditure, whereas in the national accounts these deficits are deducted from remitted profits of other government business enterprises.

(2) This adjustment represents the excess of accruals over collections for the corporate income tax, the Petroleum and Gas Revenue Tax and the Incremental Oil Revenue Tax.

(3) The Oil Export Charge adjustment represents the excess of accruals over collections.

(4) Withholding taxes are recorded on a different basis in the public accounts and the national accounts. The difference shown is the national accounts tax on non-residents minus the sum of the public accounts non-resident tax and other tax revenue (withholding tax on life insurance companies).

(5) In the public accounts government pensions, social security receipts and the income of certain special funds are treated as non-budgetary transactions whereas in the national accounts these transactions are included in government revenue.

(6) This adjustment is made to bring the public accounts revenues in line with national accounts revenues which include capital consumption allowances.

(7) In the public accounts the petroleum compensation charge is netted against petroleum compensation payments and is included in budgetary expenditure. The payments are recorded on a gross basis in the national accounts.

(8) This adjustment reflects the excess of remitted profits (prior to deduction of deficits) and interest on loans and advances over public accounts return on investments.

(9) This adjustment reflects the differences in the treatment of other current transfers from persons and miscellaneous indirect taxes between the national accounts and the public accounts.

(10) In the national accounts the supplementary period revenue is allocated to the following fiscal year, while in the public accounts it is allocated to the current fiscal year.

Table A.4.4

Government of Canada Expenditures
Public Accounts and National Accounts Reconciliation

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(millions of dollars)			
Budgetary expenditures – public accounts	109,115	112,250	116,740	119,965
Adjustments				
Transfers to funds and agencies[1]	−2,346	−2,463	−2,506	−2,513
Expenditures of funds and agencies[1]	2,580	2,542	2,769	2,816
Deficits of government business enterprises[2]	−979	−1,020	−872	−476
Government pensions[3]	1,402	1,530	1,670	1,724
Capital consumption allowances[4]	1,299	1,420	1,560	1,685
Petroleum compensation program[5]	2,246	992	–	–
Miscellaneous adjustments[6]	−2,317	−2,531	−1,346	−1,216
Total expenditures – national accounts	111,000	112,720	118,015	121,985

(1) In the national accounts, budgetary appropriations to various funds and agencies are replaced by the actual expenditures of these funds and agencies.

(2) In the public accounts, deficits of government business enterprises are charged to budgetary expenditures whereas in the national accounts these deficits are deducted from remitted profits of other government business enterprises.

(3) In the public accounts, government pensions are treated as non-budgetary transactions whereas, in the national accounts, these transactions are included as government expenditures. This item also includes the government's contribution as an employer for unemployment insurance.

(4) This item represents the national accounts imputed depreciation on the government's stock of fixed capital.

(5) This item represents the difference between gross payments recorded on a national accounts basis and net payments recorded on a public accounts basis.

(6) As in the case of revenues, the miscellaneous adjustments arise as a result of conceptual differences between the two forms of presentation. These items represent, for example, valuation reserves and write-offs; purchase of existing capital assets; budgetary revenue items offset against budgetary expenditure; imputed banking services; and an adjustment for the treatment of expenditures in the supplementary period.

Annex 5

Debt Operations Report

This annex provides background information on the government's borrowing and other credit market activity. It first discusses total borrowing in financial markets in relation to the budgetary deficit and to financial requirements as presented in Chapter 4, then the relation of total unmatured debt to government gross and net debt, and the government's share of total financial market debt in the country. This is followed by consideration of the structure of the debt in terms of: major components and maturities; the amount of debt held by non-residents and the amount of foreign currency debt; the amount of maturing debt which needs to be refinanced; and the recent debt management operations of the government with reference to borrowing authority granted by Parliament. The annex concludes by presenting information on Crown corporation borrowings and government and Crown corporation loan guarantees.

Relationship Between the Deficit and Borrowing Requirements

Net new borrowing is primarily undertaken to finance the budgetary deficit. However net borrowing requirements (for Canadian dollars) do not exactly match the deficit because the former are affected by non-budgetary transactions, foreign exchange transactions and changes in cash balances.

The budgetary deficit rose sharply from 1981-82 to 1984-85, but is projected to decline in 1985-86. The deficit is projected to decline further in 1986-87 and 1987-88. Although financial requirements have followed the same basic trend as the budgetary deficit, they have been consistently lower than the deficit in recent years because non-budgetary transactions have provided a net source of funds. The largest source of non-budgetary funds is the superannuation accounts, as amounts credited to the accounts (employer and employee contributions and interest) have regularly exceeded, by a substantial margin, payments out of the accounts.[1]

There are two measures of financial requirements as shown in Reference Table XII. The first, which forms part of the budget forecast, excludes net requirements for Canadian dollars resulting from foreign exchange operations,

---

[1] This non-budgetary source of funds is reflected in growing liabilities to the superannuation accounts in the government's financial statements (see Reference Table XIII).

while the second includes them. Foreign exchange operations can raise or lower Canadian dollar borrowing requirements. Exchange market intervention designed to dampen upward movements in the value of the Canadian dollar (sales of Canadian dollars for foreign exchange) increases borrowing requirements, while intervention to dampen declines in the Canadian dollar (sales of foreign exchange for Canadian dollars) reduces borrowing requirements. In recent years, with the Canadian dollar under downward pressure, intervention activity tended to be a net source of Canadian dollars and thereby reduced domestic borrowing requirements. However, the effect of this intervention on domestic borrowing requirements has been offset to a considerable degree by foreign currency borrowing to replenish foreign currency reserves. There are also differences between financial requirements (including foreign exchange transactions) and actual borrowing, which reflect swings in cash balances.

Government of Canada Financial Market Debt in Relation to Total Debt

The evolution of the government's net debt and its relation to GNP has been discussed in earlier sections which indicated the stock of debt has grown quickly in recent years. Net debt is the excess of budgetary deficits over surpluses experienced since Confederation. As shown in Reference Table XI, net debt is equal to gross financial liabilities less financial assets. Gross debt, in turn, is the sum of various government liabilities, the most important of which are the outstanding stock of unmatured debt on financial markets and to a lesser extent the liabilities to the superannuation accounts. The stock of unmatured debt is the counterpart to total borrowing shown in the last column of Reference Table XII. This annex concentrates on government debt operations and their implications for credit markets. For this reason the "financial markets" component of gross debt, namely, unmatured debt, is most relevant. The remainder of this discussion of debt will be devoted largely to this component of gross debt which is shown as the total of unmatured debt in column 7 of Reference Table XIII.

Federal Government Debt and Debt of Other Sectors

To gain some perspective on the capital market impact of Government of Canada debt, it is useful to compare it to the debt of other sectors.[2] The analysis uses the newly published National Balance Sheet Accounts.[3] As shown in Chart A.5.1

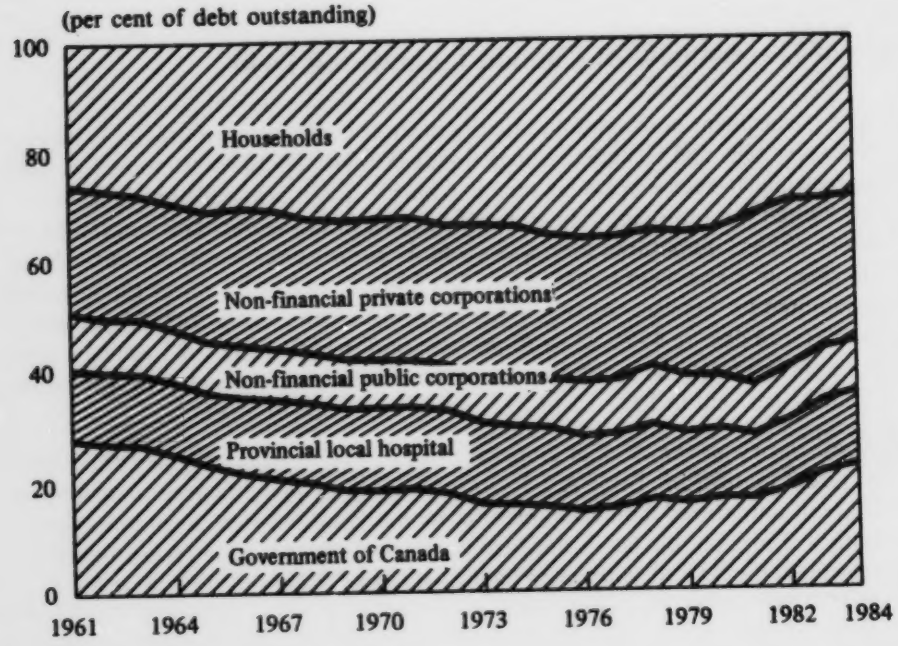
---

[2] For purposes of comparison, the debt of financial intermediaries has been excluded from the measurement of total debt in the economy, since their liabilities are issued in order to finance the purchase of debt issued by "ultimate borrowers". Consequently inclusion of financial intermediaries in the measurement of total debt outstanding would lead to double counting. Also, the data underlying Chart A.5.1 are on a Financial Flows end-of-calendar-year (i.e. December 31) basis, rather than Public Accounts end-of-fiscal-year (i.e. March 31), as is the case in the other charts and tables in this Annex. This accounts for most of the differences in the data.

[3] *The National Balance Sheet Accounts, 1961-1984*, Statistics Canada, cat. 13-214.

Chart A.5.1

Canada, Estimated Distribution of Total Unmatured Debt



Government of Canada debt as a share of total debt in the economy was at the relatively high level of 28 per cent in the early 1960s, still showing the effects of the large federal debt accumulation in the Second World War. The federal government's share of debt declined until the mid-1970s when it stood at about 15 per cent of total debt, reflecting the close-to-balanced fiscal position of the federal government during a period when other sectors were accumulating substantial debt.

The provincial-local-hospital sector has had a fairly stable share of total debt over the whole period, starting and ending at about 13 per cent although it did reach 15 per cent midway through the period.

The government enterprises sector also had a fairly stable share of total debt, starting at 10 per cent and ending at 9 per cent. Essentially, the offsetting changes to the decline in the federal government's share of debt arise in the private corporate and the household sectors. The private corporate sector started out at about 23 per cent and ended the period at approximately 26 per cent with a high of 31 per cent in 1981; the peak reflects the strong investment and takeover activity in 1980 and 1981. The household sector started out at 26 per cent and ended up at 29 per cent with a high of 36 per cent in 1976; the peak reflects, among other things, strong accumulation of mortgage debt related to high rates of home building and to high inflation in housing prices in the years up to 1976. It is

also of interest that, within the household sector, there has been a small relative increase in mortgage credit and a small corresponding decrease in consumer credit over the period.

Structure of Government of Canada Unmatured Debt

The government borrows domestically in three basic forms: marketable bonds, Treasury bills and Canada Savings Bonds (CSBs). There is also some foreign borrowing. In recent years, as seen in Chart A.5.2, marketable bonds have accounted for approximately 40 to 50 per cent of total debt. The marketable bond share of total unmatured debt was about 47 per cent at the end of 1981-82 and declined to 40 per cent by December 31, 1985. Treasury bills over the same period accounted for between 20 and 30 per cent of the debt, rising from 21 per cent of unmatured debt in 1981-82 to 30 per cent on December 31, 1985. CSBs accounted for approximately 20 to 30 per cent of the debt over the period, falling somewhat from 27 per cent in 1981-82 to 25 per cent at the end of 1985.

Another view of the stock of unmatured debt of some interest is its breakdown into different maturities. Table A.5.1 shows that, in line with the general decline in the share of unmatured debt accounted for by marketable bonds, most maturity ranges of marketable bonds declined in relative importance in recent years. However, the 5 to 10 year range increased from 2.7 per cent in 1981-82 to 11.4 per cent at the end of 1985.

Chart A.5.2

Government of Canada, Components of Unmatured Debt

(per cent of unmatured debt outstanding)

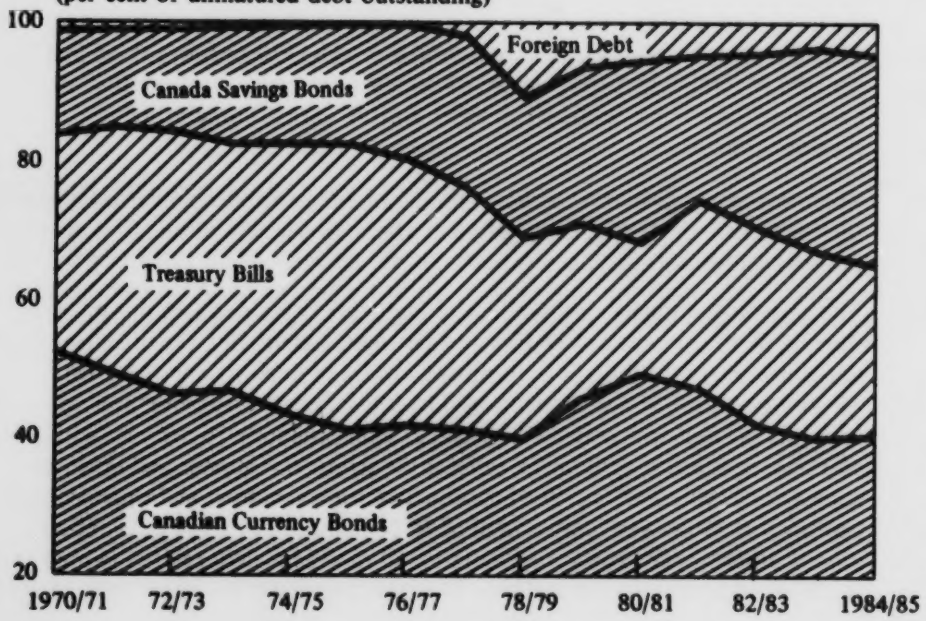


Table A.5.1

Government of Canada Debt, Maturity Structure, 1970-71 to 1984-85
(per cent of total outstanding)

	Canadian currency debt						Foreign currency debt			
	3 years and under									
	Treasury bills	Bonds	3-5 years	5-10 years	10 years and over	Canada Savings Bonds	Bonds	Term loans	Standbys	Total Debt
1970-71	15.0	19.7	10.9	10.2	11.5	31.4	1.3	—	—	100.0
1971-72	14.0	18.1	11.6	7.6	11.9	35.7	1.1	—	—	100.0
1972-73	14.8	18.1	10.8	6.3	10.8	38.0	1.1	—	—	100.0
1973-74	17.0	17.4	8.2	15.4	5.1	36.1	0.8	—	—	100.0
1974-75	17.0	19.5	8.7	10.2	4.9	39.1	0.6	—	—	100.0
1975-76	17.1	18.2	11.3	5.8	6.3	40.9	0.4	—	—	100.0
1976-77	19.5	16.9	9.5	6.4	8.9	38.4	0.4	—	—	100.0
1977-78	21.9	15.6	7.2	7.3	11.0	35.0	0.3	—	1.7	100.0
1978-79	20.2	12.3	9.4	4.5	14.0	28.7	5.0	1.7	4.2	100.0
1979-80	22.6	12.7	12.7	3.4	16.9	25.1	4.2	1.9	0.5	100.0
1980-81	26.3	13.9	10.6	3.5	21.0	19.1	3.9	0.4	1.3	100.0
1981-82	21.0	16.8	8.0	2.7	19.7	27.0	4.2	0.6	—	100.0
1982-83	25.3	14.0	7.4	4.6	15.9	28.3	4.2	0.3	—	100.0
1983-84	29.3	12.1	4.6	7.8	15.6	26.9	3.0	0.3	0.4	100.0
1984-85	30.4	10.3	4.3	10.3	15.5	24.6	2.8	0.7	1.1	100.0
Dec. 31/85	29.9	8.7	5.6	11.4	14.2	25.0	3.5	1.1	0.6	100.0

Government Debt Held by Non-Residents and Foreign Currency Debt

Chart A.5.3 summarizes the breakdown of Government of Canada debt between resident and non-resident holdings, and between Canadian and foreign-currency denominated issues. It shows that non-resident holdings of government debt have been growing in recent years, from about 5 per cent in 1977-78 to 12 per cent at the end of 1984-85. However, non-resident holdings still remain a relatively small portion of the total.

Also of interest is the breakdown of government debt between Canadian and foreign-currency denominated issues. Foreign-currency issues outstanding have risen from an insignificant share of debt in 1976-77, to a high of around 11 per cent in 1978-79, and since have fallen to around 5 per cent at the end of 1985. The government issues foreign-currency debt only when foreign exchange reserves are in need of replenishment.

Refinancing of Unmatured Debt

Much of the stock of unmatured debt of the government needs to be refinanced each year. For example, the maturities of Treasury bills are 3, 6 and 12 months. The interest rates on recent issues of CSBs are in practice reset annually. In addition, as these bonds are redeemable at par at any time, the interest rate has at times been adjusted during the year when the general level of interest rates has risen significantly. Thus, effective terms to maturity in excess of one year are associated only with marketable bonds, the original maturities of which range from two to more than 20 years.

There are two ways of measuring the refinancing requirements with respect to the outstanding stock of debt. First, the average term to maturity of the marketable debt gives a view as to the general frequency of recycling the debt. As can be seen in Chart A.5.4, the average term to maturity of the marketable debt has recently declined somewhat from 6 1/2 years in 1981-82 to 5 1/4 years at the end of 1985. A more direct short-term measure is the amount of the outstanding stock which needs to be refinanced or to have the interest rate reset (repriced) each year. Chart A.5.4 also indicates the amount of unmatured debt at the end of each year which needs to be refinanced or repriced (including CSBs) during the course of the next year. This amount has risen from $54 billion or 58 per cent of the year-end stock in 1981-82 to $116 billion or 59 per cent of the year-end stock at the end of 1985. Thus, well over half the total stock of debt needs to be refinanced or repriced every year. This represents a considerably larger amount of financing than that associated with meeting the financial requirements of the government.

Current Debt Management Operations

During the first nine months of the current fiscal year, the government raised about $24.5 billion net through issues of domestic debt. Of that amount,

Chart A.5.3.a

Government of Canada Debt, Resident and Non-Resident Holdings

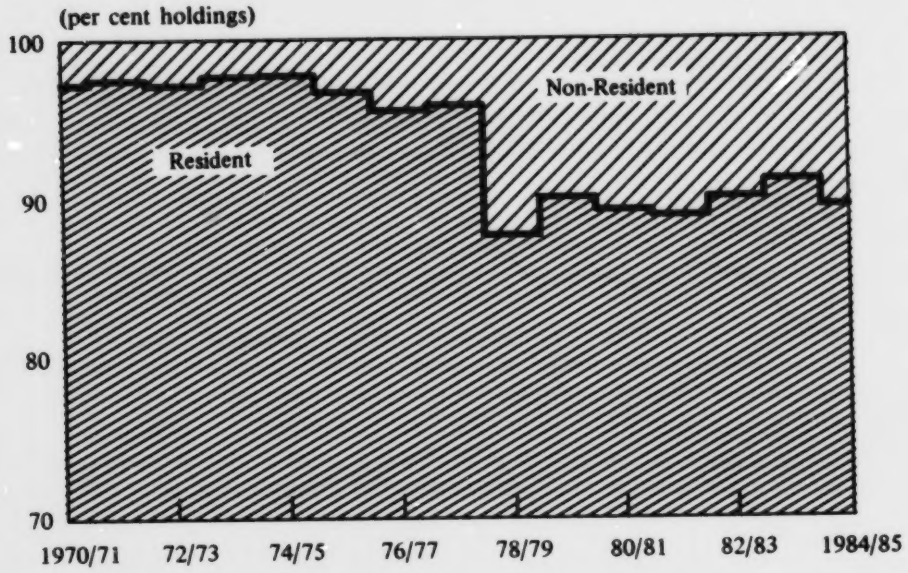


Chart A.5.3.b

Government of Canada Debt, Canadian and Foreign Currency

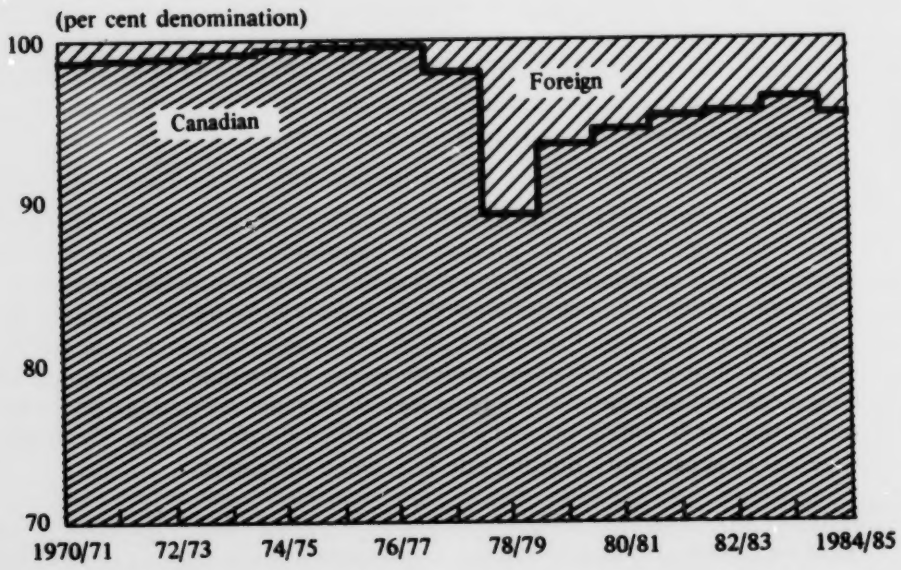
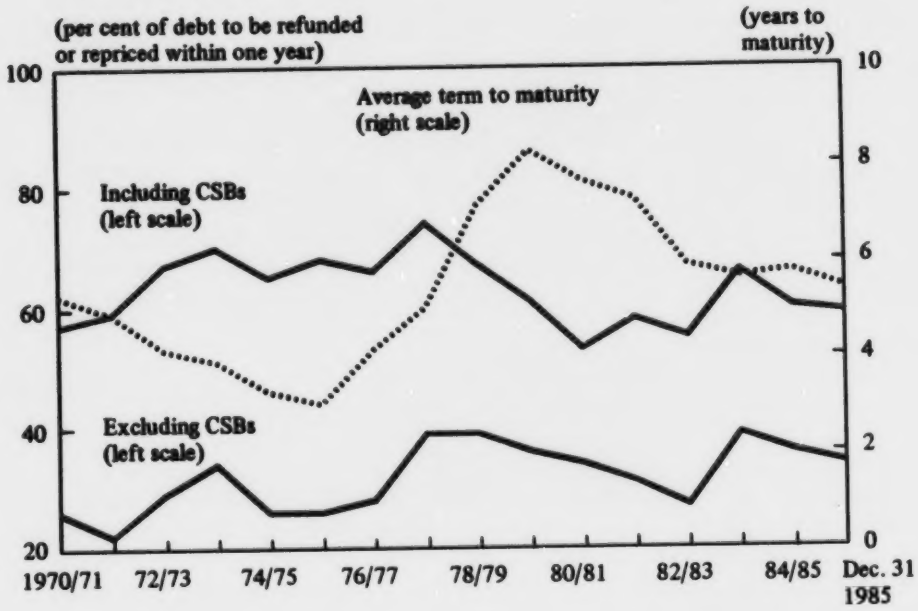


Chart A.5.4

Government of Canada Debt to be Refunded or Repriced Within One Year, and Average Term to Maturity of Marketable Debt



approximately 30 per cent was raised through the issue of Canada Savings Bonds, up from 23 per cent of funds raised during the corresponding period in 1984. Conversely, net issues of Treasury bills accounted for 30 per cent of funds raised in 1985, down from 37 per cent in 1984-85. The proportion of funds raised through the issue of marketable bonds remained constant at 40 per cent. The government shortened somewhat the term of marketable debt by issuing relatively more short-term bonds; the average term to maturity of marketable debt outstanding declined to 5 1/4 years at the end of 1985, from 5 1/2 years at March 31, 1985.

To refinance maturing foreign obligations and to replenish Canada's international foreign exchange reserves, the government negotiated four foreign currency loans during 1985. These consisted of two U.S. $500 million Eurodollar bond issues, a U.S. $900 million bond issue in New York, and a Yen 80 billion syndicated bank loan in Japan. The three fixed-rate U.S. dollar loans were converted into floating rate issues through the use of interest rate swaps. In the first two months of 1986 the government negotiated two further foreign currency borrowings, one in Euro-yen market for 80 billion yen and a U.S. $1 billion Eurobond issue. The Euroyen issue was swapped into a floating rate U.S. dollar obligation.

With the large financing program implied by continuing heavy financial requirements and the need to refinance a large part of the growing stock of debt,

the government continues the practice of large and frequent bond issues. Currently, the government goes to the market with a bond issue roughly every three weeks. In addition, during 1985-86 the government continued its regular quarterly auctions of two-year marketable bonds and had one auction of five-year marketable bonds and another four-year bond. Also, three-month and six-month Treasury bills are issued each week and one-year bills are offered every two weeks.

The government has also assumed the borrowings of Canadair Financial Corporation (CFC) in the amount of U.S. $697.5 million and Cdn. $250 million. Most of these borrowings were repaid and refinanced at lower interest rates.

Borrowing Authority

As outlined in previous sections, financial requirements are estimated at $22.6 billion in fiscal 1986-87. The amount of borrowing authority granted by Parliament for any given fiscal year has traditionally been tied to the financial requirements forecast for that year. This represents approximately the amount that the government expects to borrow in the capital markets under borrowing authority to be authorized by Parliament. The actual level of borrowing will be influenced as well by foreign exchange transactions which are subject to unpredictable swings and by changes in cash balances.

The government has available $2.0 billion of unused, non-lapsing authority which was provided by the *Borrowing Authority Act 1984-85 (No. 2)*. This will continue to be available in subsequent fiscal years to cover any unforeseen borrowing requirements such as those related to foreign exchange intervention activities.

As indicated earlier the gross level of borrowing will be much higher than financial requirements due to the need to refinance existing debt. However, the refinancing of existing debt does not require additional borrowing authority since it is authorized by section 38 of the *Financial Administration Act*.

Borrowings by Crown Corporations and Loan Guarantees by the Federal Government and Crown Corporations

To provide a more comprehensive view of the government's total influence in financial markets, the following sections provide information on the outstanding debt of Crown corporations and on government and Crown corporation loan guarantees. The capital market tends to view private market borrowings of Crown corporations,[4] as well as government and Crown corporation loan guarantees, as

---

[4] Certain Crown corporations such as Canada Mortgage and Housing Corporation and the Royal Canadian Mint borrow directly from the government and not from the private financial market. These loans are reflected in the government's overall financial requirements.

having a credit standing similar to government borrowing. This means financing is provided for these activities on more favourable terms than would otherwise be available. However, from the government's viewpoint, the borrowing activities of most Crown corporations are intended to be self-financing. Crown corporations are expected to repay their loans themselves. As well there are generally insurance premiums in place to cover expected losses on Crown corporation loan guarantee programs.

Crown Corporation Borrowing

Until fairly recently, most Crown corporations borrowed from the government. However, beginning in the mid-1970s and especially after 1980, most of the major commercial Crown corporations were authorized to borrow directly in the capital market.

An important distinction relating to Crown corporation borrowings or guarantees is that most of the Crown corporations involved are agents of the government and their debts are thus direct obligations of the government. However, two Crown corporations, CN and Air Canada, are non-agents and their borrowings are not direct obligations of the government. All borrowings of Crown corporations require the approval of the Minister of Finance. For the purposes of this analysis the borrowings of the two non-agent Crown corporations, CN and Air Canada, have been included in the total Crown corporation borrowing numbers. Also included in the analysis under Crown corporation loan guarantees are CMHC-insured mortgages which are viewed in the market as effectively government-backed financings.

Table A.5.2 shows the recent trends in unmatured debt of the Crown corporations as well as the forecasts of the total for fiscal years 1986-87 and 1987-88. The estimates are provided by the Crown corporations and are consistent with statutory authorities approved by Parliament and with corporate plans and borrowing plans approved by the government. The outstanding stock of unmatured debt of the Crown corporations will have risen from a level of $8.3 billion at the end of 1981-82 to $14.8 billion by the end of 1985-86. Short-term forecasts of Crown corporation debt show the stock of debt rising to $17.2 billion by the end of 1987-88.

The largest Crown corporation borrowers are the financial intermediaries – the Export Development Corporation (EDC), the Farm Credit Corporation and the Federal Business Development Bank. These three corporations lend directly to most of their customers and borrow in the market to fund these activities. This group together will account for approximately 50 per cent of Crown corporation debt at the end of March 1986.

The next largest group of borrowers comprises the two transport companies, Air Canada and CN, which will account for 30 per cent of Crown corporation debt outstanding at March 31, 1986.

Table A.5.2

Unmatured Debt of Crown Corporations

	1984-85	1985-86[1]	1986-87[2]	1987-88[2]
		(millions of dollars)		
Financial				
Export Development Corporation	5,115	5,312		
Federal Business Development Bank	1,023	1,195		
Farm Credit Corporation	570	856		
Transport				
Air Canada	1,195	1,149		
Canadian National	3,036	3,302		
Energy				
Eldorado	577	651		
Petro-Canada[3]	1,640	2,233		
Miscellaneous	310[4]	87		
Total Debt	13,466	14,785	16,400	17,200

(1) Preliminary

(2) Forecast

(3) Includes term preferred shares outstanding as at 31 March as follows: 1984-85 - $1,312 million; 1985-86 - $1,208 million.

(4) Includes outstanding borrowings of de Havilland.

Petro-Canada and Eldorado Nuclear in the energy sector will account for 20 per cent of the Crown corporation total by the end of this fiscal year. Other Crown corporations will account for a very small percentage of the total.

Loan Guarantees by the Government of Canada and Crown Corporations

The government guarantees loans under a variety of programs for social, agricultural and industrial purposes. Recent trends in government and Crown corporation loan guarantees and short-term projections are shown in Table A.5.3; as with projected Crown corporation borrowings, these estimates assume no change in statutory ceilings. It should be noted that the contingent liability in respect of the guaranteed loans outstanding is substantially less than the amount of the loans guaranteed themselves because in some cases, such as the *Small Business Loans Act*, the guarantee formula limits the government's liability. For the purposes of showing the impact on capital markets, the amount of financing being supported is considered the relevant measure.

In the past year the government has adopted a new policy for granting loan guarantees. One of the principal thrusts is to involve lenders in the financing on a risk basis, i.e., "lender risk-sharing". The policy is intended to lessen the

Table A.5.3

Loan Guarantees
Government of Canada and Crown Corporations, 1984-85 to 1987-88

	1984-85	1985-86[1]	1986-87[2]	1987-88[2]
	(millions of dollars)			
Government of Canada				
Loans to Canadian Wheat Board	3,965	4,183		
Small Business Loans Act	1,707	1,897		
Canada Student Loans Act	1,575	1,770		
Farm Improvement Loans Act	500	500		
Advance Payments for Crops Act	190	322		
Loans for on-reserve housing	195	203		
Financing for Ridley Terminal	200	200		
Financing for aircraft purchases from de Havilland	128	186		
Fisheries Improvement Loans Act	60	61		
Other	180	128		
Total loan guarantees by Government of Canada	8,700	9,450	9,900	10,200
Crown Corporations				
Canada Mortgage and Housing Corporation	39,500	44,000		
Canada Deposit Insurance Corporation	947	821		
Export Development Corporation	191	200		
Petro-Canada	125	190		
Other	47	44		
Total loan guarantees by Crown corporations	40,810	45,215	49,300	53,600
Total loan guarantees	49,510	54,665	59,200	63,800

[1] Preliminary

[2] Forecast

government's risk in such loan guarantees, to balance risk-sharing among the participants and to encourage businesslike terms in the financing of such projects.

In total as seen in Table A.5.3 loan guarantees of the government are expected to amount to $9.5 billion at the end of 1985-86. The largest loan guarantee program is in support of wheat sales to foreign governments. Under this program, the Canadian Wheat Board arranges loans for foreign buyers, principally from Canadian financial institutions,[5] which are guaranteed by the government. The amount outstanding will be approximately $4.2 billion at the end of March 1986, which accounts for approximately 44 per cent of the government's total direct loan guarantee obligations.

Other significant loan guarantee programs are the *Canada Student Loans Act* ($1.8 billion expected to be outstanding as of March 31, 1986), the *Small Business Loans Act* ($1.9 billion), the *Farm Improvements Loans Act* ($500 million), financial obligations incurred by air carriers regarding de Havilland Aircraft Dash 7 and Dash 8 ($186 million), the *Fisheries Improvement Loans Act* ($61 million), the Enterprise Development Program ($28 million), the *Regional Development Incentives Act* ($17 million).

There is also a significant amount of credit market activity which is supported by Crown corporations in the form of guaranteed or insured loans. The amount of such guarantees was $27.4 billion at the end of 1981-82 and is projected to rise to $45.2 billion at the end of 1985-86, increasing to $53.6 billion by the end of 1987-88. Of the total outstanding at the end of March 1986, CMHC will account for $44 billion. EDC also has a small amount of guarantees outstanding in respect of export financing arrangements. Another Crown corporation, the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), has outstanding agreements with private financial institutions to guarantee loans extended to ensure the orderly winding down of a number of financial institutions.

It should be noted that Crown corporation and direct government loan guarantees discussed above do not represent the total contingent liabilities of the government. There are other contingent liabilities not related to borrowing such as deposit insurance provided by the CDIC.

---

[5] The eligibility for guarantees under the *Wheat Board Act* was expanded by Order in Council in December 1985 to include trust companies, life insurance companies and credit unions.

Total Federal Debt and Guarantees

Table A.5.4 below summarizes recent trends and short-term forecasts of total federal government and Crown corporation debt and guarantees.

Table A.5.4

Unmatured Debt and Loan Guarantees
Government of Canada and Crown Corporations

	Unmatured debt			Loan guarantees			Total unmatured debt and loan guarantees
	Government of Canada	Crown corporations	Total	Government of Canada	Crown corporations	Total	
	(millions of dollars)						
1981-82	92,949	7,314	100,263	5,087	27,445	32,532	132,795
1982-83	116,318	9,072	125,390	6,497	29,796	36,293	161,683
1983-84	142,637	10,333	152,970	6,895	35,566	42,461	195,431
1984-85	172,438	13,466	185,904	8,700	40,810	49,510	235,414
1985-86(1)	201,256	14,785	216,041	9,450	45,215	54,665	270,706
1986-87(2)	223,812	16,400	240,212	9,900	49,300	59,200	299,414
1987-88(2)	241,494	17,200	258,694	10,200	53,600	63,800	322,494

Note: In the forecast period it is assumed that changes in Government of Canada unmatured debt can be approximated by financial requirements excluding foreign exchange.
Included in Government of Canada unmatured debt is the debt of Canadair Financial Corporation which was assumed by the government in 1985-86. Canadair Financial Corporation debt amounted to $1,117 million at the end of 1984-85; and $1,034 million at the end of 1983-84.
Excluded from federal government unmatured debt is accrued interest outstanding on compound interest and bonus series Canada Savings Bonds. Accrued interest on these was $5.9 billion at the end of 1984-85 and $4.7 billion at the end of 1983-84.

(1) Preliminary

(2) Forecast

Fiscal Reference Tables

I and II	Public Accounts – Fiscal Transactions	118
III to V	Public Accounts – Budgetary Revenues	120
VI to VIII	Public Accounts – Budgetary Expenditures	123
IX	Public Accounts – Public Debt Charges	126
X	Public Accounts – Public Debt Charges in Comparative Terms	127
XI	Public Accounts – Public Debt	128
XII	Public Accounts – Total Borrowing	129
XIII	Public Accounts – Gross Public Debt	130
XIV and XV	National Accounts – Income and Expenditures	131
XVI	National Accounts – Assets and Liabilities – Federal Government	133
XVII	National Accounts – Assets and Liabilities – Provincial-Local-Hospital	134
XVIII	National Accounts – Assets and Liabilities – Canada and Quebec Pension Plans	135

Table I

Fiscal Transactions

	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	Budgetary surplus or deficit (–)	Non-budgetary transactions	Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)
			(millions of dollars)		
1926-27	372	–330	42	–38	4
1931-32	303	–417	–114	–104	–218
1936-37	420	–498	–78	10	–68
1941-42	1,487	–1,839	–352	–269	–621
1946-47	3,034	–2,604	430	–896	–466
1951-52	4,101	–3,745	356	64	420
1956-57	5,582	–5,257	325	130	455
1957-58	5,456	–5,652	–196	–150	–346
1958-59	5,159	–6,036	–877	–601	–1,478
1959-60	5,896	–6,496	–600	116	–484
1960-61	6,322	–6,851	–529	205	–324
1961-62	6,468	–7,416	–948	95	–853
1962-63	6,662	–7,495	–833	–106	–939
1963-64	7,099	–8,268	–1,169	910	–259
1964-65	8,220	–8,535	–315	399	84
1965-66	8,955	–8,652	303	–205	98
1966-67	9,751	–9,939	–188	–472	–660
1967-68	10,636	–11,348	–712	–666	–1,378
1968-69	11,938	–12,339	–401	–410	–811
1969-70	14,290	–13,959	331	–97	234
1970-71	14,873	–15,652	–779	–249	–1,028
1971-72	16,510	–18,053	–1,543	177	–1,366
1972-73	19,096	–20,772	–1,676	368	–1,308
1973-74	22,319	–24,321	–2,002	485	–1,517
1974-75	29,136	–31,152	–2,016	–123	–2,139
1975-76	31,537	–37,286	–5,749	975	–4,774
1976-77	34,286	–40,597	–6,311	763	–5,548
1977-78	34,499	–44,944	–10,445	1,996	–8,449
1978-79	36,847	–49,483	–12,636	1,424	–11,212
1979-80	41,912	–53,422	–11,510	1,380	–10,130
1980-81	48,763	–62,292	–13,529	3,492	–10,037
1981-82	59,859	–74,611	–14,752	5,516	–9,236
1982-83	60,682	–88,371	–27,689	3,896	–23,793
1983-84	64,059	–96,482	–32,423	7,224	–25,199
1984-85	70,869	–109,115	–38,246	8,445	–29,801

The source of Tables I to XIII is *Public Accounts of Canada* adjusted to reflect accounting changes. See Annex A for an explanation of these changes.

Table II

Fiscal Transactions

	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	Budgetary surplus or deficit (–)	Non-budgetary transactions	Financial requirements (excl. foreign exchange transactions)
			(as a percentage of GNP)		
1926-27	7.2	–6.4	0.8	–0.7	0.1
1931-32	6.5	–8.9	–2.4	–2.2	–4.6
1936-37	9.1	–10.7	–1.7	0.2	–1.5
1941-42	18.0	–22.2	–4.3	–3.2	–7.5
1946-47	25.5	–21.9	3.6	–7.5	–3.9
1951-52	19.0	–17.3	1.6	0.3	1.9
1956-57	17.4	–16.4	1.0	0.4	1.4
1957-58	16.3	–16.9	–0.6	–0.4	–1.0
1958-59	14.8	–17.4	–2.5	–1.7	–4.2
1959-60	16.4	–18.1	–1.7	0.3	–1.4
1960-61	16.5	–17.9	–1.4	0.5	–0.8
1961-62	16.3	–18.7	–2.4	0.2	–2.2
1962-63	15.5	–17.5	–1.9	–0.2	–2.2
1963-64	15.4	–18.0	–2.5	2.0	–0.6
1964-65	16.3	–17.0	–0.6	0.8	0.2
1965-66	16.2	–15.6	0.5	–0.4	0.2
1966-67	15.8	–16.1	–0.3	–0.8	–1.1
1967-68	16.0	–17.1	–1.1	–1.0	–2.1
1968-69	16.4	–17.0	–0.6	–0.6	–1.1
1969-70	17.9	–17.5	0.4	–0.1	0.3
1970-71	17.4	–18.3	–0.9	–0.3	–1.2
1971-72	17.5	–19.1	–1.6	0.2	–1.4
1972-73	18.1	–19.7	–1.6	0.3	–1.2
1973-74	18.1	–19.7	–1.6	0.4	–1.2
1974-75	19.7	–21.1	–1.4	–0.1	–1.4
1975-76	19.1	–22.6	–3.5	0.6	–2.9
1976-77	17.9	–21.2	–3.3	0.4	–2.9
1977-78	16.4	–21.4	–5.0	0.9	–4.0
1978-79	15.9	–21.3	–5.4	0.6	–4.8
1979-80	15.9	–20.2	–4.4	0.5	–3.8
1980-81	16.4	–20.9	–4.5	1.2	–3.4
1981-82	17.6	–22.0	–4.3	1.6	–2.7
1982-83	16.9	–24.7	–7.7	1.1	–6.6
1983-84	16.4	–24.7	–8.3	1.9	–6.5
1984-85	16.8	–25.9	–9.1	2.0	–7.1

Table III

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues	Total budgetary revenues
	(millions of dollars)						
1961-62	2,052	1,302	2,204	278	197	435	6,468
1962-63	2,018	1,298	2,395	285	216	450	6,662
1963-64	2,168	1,375	2,525	296	216	519	7,099
1964-65	2,535	1,669	2,890	310	233	583	8,220
1965-66	2,637	1,759	3,344	327	278	610	8,955
1966-67	3,050	1,743	3,628	343	305	682	9,751
1967-68	3,650	1,821	3,718	346	323	778	10,636
1968-69	4,334	2,213	3,747	432	318	894	11,938
1969-70	5,588	2,839	4,009	490	349	1,015	14,290
1970-71	6,395	2,426	4,060	493	378	1,121	14,873
1971-72	7,227	2,396	4,637	569	420	1,261	16,510
1972-73	8,378	2,920	5,272	745	353	1,428	19,096
1973-74	9,226	3,710	6,068	1,001	625	1,689	22,319
1974-75	11,710	4,836	6,837	1,585	2,103	2,065	29,136
1975-76	12,709	5,748	6,655	2,039	1,981	2,405	31,537
1976-77	14,634	5,363	7,376	2,470	1,813	2,630	34,286
1977-78	13,988	5,280	8,093	2,537	1,628	2,973	34,499
1978-79	14,656	5,654	8,853	2,783	1,515	3,386	36,847
1979-80	16,808	6,951	9,095	2,778	2,102	4,178	41,912
1980-81	19,837	8,106	10,232	3,303	2,535	4,750	48,763
1981-82	24,046	8,118	11,363	4,753	5,706	5,873	59,859
1982-83	26,330	7,139	10,684	4,900	6,333	5,296	60,682
1983-84	26,967	7,286	12,151	7,259	5,261	5,135	64,059
1984-85	29,254	9,379	13,837	7,553	5,657	5,189	70,869

Table IV

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues	Total budgetary revenues
				(as a percentage of GNP)			
1961-62	5.2	3.3	5.6	0.7	0.5	1.1	16.3
1962-63	4.7	3.0	5.6	0.7	0.5	1.0	15.5
1963-64	4.7	3.0	5.5	0.6	0.5	1.1	15.4
1964-65	5.0	3.3	5.7	0.6	0.5	1.2	16.3
1965-66	4.8	3.2	6.0	0.6	0.5	1.1	16.2
1966-67	4.9	2.8	5.9	0.6	0.5	1.1	15.8
1967-68	5.5	2.7	5.6	0.5	0.5	1.2	16.0
1968-69	6.0	3.0	5.2	0.6	0.4	1.2	16.4
1969-70	7.0	3.6	5.0	0.6	0.4	1.3	17.9
1970-71	7.5	2.8	4.7	0.6	0.4	1.3	17.4
1971-72	7.7	2.5	4.9	0.6	0.4	1.3	17.5
1972-73	8.0	2.8	5.0	0.7	0.4	1.3	18.1
1973-74	7.5	3.0	4.9	0.8	0.5	1.4	18.1
1974-75	7.9	3.3	4.6	1.1	1.4	1.4	19.7
1975-76	7.7	3.5	4.0	1.2	1.2	1.4	19.1
1976-77	7.6	2.8	3.8	1.3	1.0	1.4	17.9
1977-78	6.7	2.5	3.9	1.2	0.8	1.4	16.4
1978-79	6.3	2.4	3.8	1.2	0.7	1.4	15.9
1979-80	6.4	2.6	3.4	1.1	0.8	1.6	15.9
1980-81	6.7	2.7	3.4	1.1	0.9	1.6	16.4
1981-82	7.1	2.4	3.3	1.4	1.7	1.7	17.6
1982-83	7.3	2.0	3.0	1.4	1.8	1.5	16.9
1983-84	6.9	1.9	3.1	1.9	1.3	1.3	16.4
1984-85	7.0	2.2	3.3	1.8	1.3	1.2	16.8

Table V

Budgetary Revenues

	Personal income tax	Corporate income tax	Sales and excise taxes	Unemployment insurance contributions	Other tax revenues	Non-tax revenues	Total budgetary revenues
			(as a percentage of total)				
1961-62	31.7	20.1	34.1	4.3	3.0	6.7	100.0
1962-63	30.3	19.5	36.0	4.3	3.2	6.8	100.0
1963-64	30.5	19.4	35.6	4.2	3.0	7.3	100.0
1964-65	30.8	20.3	35.2	3.8	2.8	7.1	100.0
1965-66	29.4	19.6	37.3	3.7	3.1	6.8	100.0
1966-67	31.3	17.9	37.2	3.5	3.1	7.0	100.0
1967-68	34.3	17.1	35.0	3.3	3.0	7.3	100.0
1968-69	36.3	18.5	31.4	3.6	2.7	7.5	100.0
1969-70	39.1	19.9	28.1	3.4	2.4	7.1	100.0
1970-71	43.0	16.3	27.3	3.3	2.5	7.5	100.0
1971-72	43.8	14.5	28.1	3.4	2.5	7.6	100.0
1972-73	43.9	15.3	27.6	3.9	1.9	7.4	100.0
1973-74	41.3	16.6	27.2	4.5	2.8	7.5	100.0
1974-75	40.2	16.6	23.5	5.4	7.3	7.0	100.0
1975-76	40.3	18.2	21.1	6.5	6.3	7.6	100.0
1976-77	42.7	15.6	21.5	7.2	5.3	7.6	100.0
1977-78	40.5	15.3	23.5	7.4	4.7	8.6	100.0
1978-79	39.8	15.3	24.0	7.6	4.2	9.1	100.0
1979-80	40.1	16.6	21.7	6.6	5.0	10.0	100.0
1980-81	40.7	16.6	21.0	6.8	5.2	9.7	100.0
1981-82	40.2	13.6	19.0	7.9	9.5	9.8	100.0
1982-83	43.4	11.8	17.6	8.1	10.4	8.7	100.0
1983-84	42.1	11.4	19.0	11.3	8.2	8.0	100.0
1984-85	41.3	13.2	19.5	10.7	8.0	7.3	100.0

Table VI

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to govts.	National defence	Other	Program expenditures	Public debt charges	Total budgetary expenditures
				(millions of dollars)			
1961-62	1,860	667	1,626	2,431	6,584	832	7,416
1962-63	1,933	766	1,575	2,306	6,580	915	7,495
1963-64	1,977	829	1,684	2,785	7,275	993	8,268
1964-65	2,076	954	1,536	2,919	7,485	1,050	8,535
1965-66	2,120	878	1,548	2,996	7,542	1,110	8,652
1966-67	2,291	1,054	1,640	3,772	8,757	1,182	9,939
1967-68	2,698	1,504	1,754	4,106	10,062	1,286	11,348
1968-69	2,941	1,856	1,761	4,317	10,875	1,464	12,339
1969-70	3,210	2,286	1,789	4,980	12,265	1,694	13,959
1970-71	3,595	3,008	1,818	5,344	13,765	1,887	15,652
1971-72	4,263	3,667	1,862	6,151	15,943	2,110	18,053
1972-73	5,493	4,196	1,937	6,846	18,472	2,300	20,772
1973-74	6,457	4,650	2,224	8,425	21,756	2,565	24,321
1974-75	8,099	5,956	2,526	11,333	27,914	3,238	31,152
1975-76	9,766	6,953	2,966	13,631	33,316	3,970	37,286
1976-77	10,466	8,492	3,373	13,558	35,889	4,708	40,597
1977-78	11,743	8,635	3,776	15,259	39,413	5,531	44,944
1978-79	12,735	9,688	4,096	15,940	42,459	7,024	49,483
1979-80	12,711	10,839	4,377	17,001	44,928	8,494	53,422
1980-81	14,594	11,792	5,063	20,185	51,634	10,658	62,292
1981-82	16,827	13,830	6,008	22,867	59,532	15,079	74,611
1982-83	22,566	14,723	6,971	27,203	71,463	16,908	88,371
1983-84	23,649	17,393	7,941	29,421	78,404	18,078	96,482
1984-85	25,046	18,897	8,892	33,824	86,659	22,456	109,115

Table VII

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to govts.	National defence	Other	Program expenditures	Public debt charges	Total budgetary expenditures
				(as a percentage of GNP)			
1961-62	4.7	1.7	4.1	6.1	16.6	2.1	18.7
1962-63	4.5	1.8	3.7	5.4	15.3	2.1	17.5
1963-64	4.3	1.8	3.7	6.1	15.8	2.2	18.0
1964-65	4.1	1.9	3.1	5.8	14.9	2.1	17.0
1965-66	3.8	1.6	2.8	5.4	13.6	2.0	15.6
1966-67	3.7	1.7	2.7	6.1	14.2	1.9	16.1
1967-68	4.1	2.3	2.6	6.2	15.2	1.9	17.1
1968-69	4.1	2.6	2.4	5.9	15.0	2.0	17.0
1969-70	4.0	2.9	2.2	6.2	15.4	2.1	17.5
1970-71	4.2	3.5	2.1	6.2	16.1	2.2	18.3
1971-72	4.5	3.9	2.0	6.5	16.9	2.2	19.1
1972-73	5.2	4.0	1.8	6.5	17.6	2.2	19.7
1973-74	5.2	3.8	1.8	6.8	17.6	2.1	19.7
1974-75	5.5	4.0	1.7	7.7	18.9	2.2	21.1
1975-76	5.9	4.2	1.8	8.2	20.1	2.4	22.6
1976-77	5.5	4.4	1.8	7.1	18.7	2.5	21.2
1977-78	5.6	4.1	1.8	7.3	18.8	2.6	21.4
1978-79	5.5	4.2	1.8	6.9	18.3	3.0	21.3
1979-80	4.8	4.1	1.7	6.4	17.0	3.2	20.2
1980-81	4.9	4.0	1.7	6.8	17.4	3.6	20.9
1981-82	5.0	4.1	1.8	6.7	17.5	4.4	22.0
1982-83	6.3	4.1	1.9	7.6	19.9	4.7	24.7
1983-84	6.1	4.5	2.0	7.5	20.1	4.6	24.7
1984-85	6.0	4.5	2.1	8.0	20.6	5.3	25.9

Table VIII

Budgetary Expenditures

	Major transfers to persons	Major transfers to govts.	National defence	Other	Program expendi-tures	Public debt charges	Total budgetary expendi-tures
			(as a percentage of total)				
1961-62	25.1	9.0	21.9	32.8	88.8	11.2	100.0
1962-63	25.8	10.2	21.0	30.8	87.8	12.2	100.0
1963-64	23.9	10.0	20.4	33.7	88.0	12.0	100.0
1964-65	24.3	11.2	18.0	34.2	87.7	12.3	100.0
1965-66	24.5	10.1	17.9	34.6	87.2	12.8	100.0
1966-67	23.1	10.6	16.5	38.0	88.1	11.9	100.0
1967-68	23.8	13.3	15.5	36.2	88.7	11.3	100.0
1968-69	23.8	15.0	14.3	35.0	88.1	11.9	100.0
1969-70	23.0	16.4	12.8	35.7	87.9	12.1	100.0
1970-71	23.0	19.2	11.6	34.1	87.9	12.1	100.0
1971-72	23.6	20.3	10.3	34.1	88.3	11.7	100.0
1972-73	26.4	20.2	9.3	33.0	88.9	11.1	100.0
1973-74	26.5	19.1	9.1	34.6	89.5	10.5	100.0
1974-75	26.0	19.1	8.1	36.4	89.6	10.4	100.0
1975-76	26.2	18.6	8.0	36.6	89.4	10.6	100.0
1976-77	25.8	20.9	8.3	33.4	88.4	11.6	100.0
1977-78	26.1	19.2	8.4	34.0	87.7	12.3	100.0
1978-79	25.7	19.6	8.3	32.2	85.8	14.2	100.0
1979-80	23.8	20.3	8.2	31.8	84.1	15.9	100.0
1980-81	23.4	18.9	8.1	32.4	82.9	17.1	100.0
1981-82	22.6	18.5	8.1	30.6	79.8	20.2	100.0
1982-83	25.5	16.7	7.9	30.8	80.9	19.1	100.0
1983-84	24.5	18.0	8.2	30.5	81.3	18.7	100.0
1984-85	23.0	17.3	8.1	31.0	79.4	20.6	100.0

Table IX

Public Debt Charges

	Gross public debt charges	Return on investments	Net public debt charges	Ratio of gross public debt charges to gross debt	Ratio of net public debt charges to net debt
		(millions of dollars)		(per cent)	
1926-27	130	9	121	4.8	5.2
1931-32	121	9	112	4.3	4.7
1936-37	137	11	126	3.9	4.1
1941-42	172	22	150	2.7	3.7
1946-47	469	69	400	2.8	3.2
1951-52	512	118	394	3.2	3.8
1956-57	508	207	301	3.1	2.4
1957-58	543	227	316	3.2	2.5
1958-59	636	247	389	3.4	2.9
1959-60	776	265	511	4.0	3.7
1960-61	788	287	501	3.9	3.5
1961-62	832	308	524	3.8	3.4
1962-63	915	312	603	4.0	3.7
1963-64	993	366	627	4.0	3.6
1964-65	1,050	423	627	4.0	3.5
1965-66	1,110	438	672	4.2	3.9
1966-67	1,182	519	663	4.2	3.8
1967-68	1,286	612	674	4.3	3.7
1968-69	1,464	695	769	4.6	4.1
1969-70	1,694	860	834	5.1	4.5
1970-71	1,887	1,000	887	5.1	4.6
1971-72	2,110	1,133	977	5.1	4.7
1972-73	2,300	1,265	1,035	5.2	4.6
1973-74	2,565	1,461	1,104	5.4	4.5
1974-75	3,238	1,802	1,436	6.1	5.5
1975-76	3,970	2,083	1,887	6.7	5.9
1976-77	4,708	2,410	2,298	7.1	6.0
1977-78	5,531	2,592	2,939	6.9	6.0
1978-79	7,024	3,059	3,965	7.3	6.5
1979-80	8,494	3,659	4,835	8.1	6.7
1980-81	10,658	4,360	6,298	8.9	7.3
1981-82	15,079	5,032	10,047	11.0	10.0
1982-83	16,908	4,630	12,278	10.2	9.6
1983-84	18,078	4,383	13,695	9.1	8.5
1984-85	22,456	4,271	18,185	9.5	9.1

Table X

Public Debt Charges in Comparative Terms

	Gross public debt charges as a percentage of			Net public debt charges as a percentage of		
	GNP	Budgetary revenues	Budgetary expenditures	GNP	Budgetary revenues	Budgetary expenditures
1926-27	2.5	34.9	39.4	2.4	32.5	36.7
1931-32	2.6	39.9	29.0	2.4	37.0	26.9
1936-37	3.0	32.6	27.5	2.7	30.0	25.3
1941-42	2.1	11.6	9.4	1.8	10.1	8.2
1946-47	3.9	15.5	18.0	3.4	13.2	15.4
1951-52	2.4	12.5	13.7	1.8	9.6	10.5
1956-57	1.6	9.1	9.7	0.9	5.4	5.7
1957-58	1.6	10.0	9.6	0.9	5.8	5.6
1958-59	1.8	12.3	10.5	1.1	7.5	6.4
1959-60	2.1	13.2	11.9	1.4	8.7	7.9
1960-61	2.1	12.5	11.5	1.3	7.9	7.3
1961-62	2.1	12.9	11.2	1.3	8.1	7.1
1962-63	2.1	13.7	12.2	1.4	9.1	8.0
1963-64	2.2	14.0	12.0	1.4	8.8	7.6
1964-65	2.1	12.8	12.3	1.2	7.6	7.3
1965-66	2.0	12.4	12.8	1.2	7.5	7.8
1966-67	1.9	12.1	11.9	1.1	6.8	6.7
1967-68	1.9	12.1	11.3	1.0	6.3	5.9
1968-69	2.0	12.3	11.9	1.1	6.4	6.2
1969-70	2.1	11.9	12.1	1.0	5.8	6.0
1970-71	2.2	12.7	12.1	1.0	6.0	5.7
1971-72	2.2	12.8	11.7	1.0	5.9	5.4
1972-73	2.2	12.0	11.1	1.0	5.4	5.0
1973-74	2.1	11.5	10.5	0.9	4.9	4.5
1974-75	2.2	11.1	10.4	1.0	4.9	4.6
1975-76	2.4	12.6	10.6	1.1	6.0	5.1
1976-77	2.5	13.7	11.6	1.2	6.7	5.7
1977-78	2.6	16.0	12.3	1.4	8.5	6.5
1978-79	3.0	19.1	14.2	1.7	10.8	8.0
1979-80	3.2	20.3	15.9	1.8	11.5	9.1
1980-81	3.6	21.9	17.1	2.1	12.9	10.1
1981-82	4.4	25.2	20.2	3.0	16.8	13.5
1982-83	4.7	27.9	19.1	3.4	20.2	13.9
1983-84	4.6	28.2	18.7	3.5	21.4	14.2
1984-85	5.3	31.7	20.6	4.3	25.7	16.7

Table XI

Public Debt

	Gross public debt	Net recorded assets	Net public debt	
			(millions of dollars)	(per cent of GNP)
1926-27	2,726	378	2,348	45.6
1931-32	2,827	451	2,376	50.6
1936-37	3,542	458	3,084	66.6
1941-42	6,563	2,562	4,001	48.3
1946-47	16,849	4,180	12,669	106.6
1951-52	15,940	5,444	10,396	48.0
1956-57	16,658	5,045	11,613	36.2
1957-58	16,972	5,163	11,809	35.2
1958-59	18,848	6,162	12,686	36.5
1959-60	19,576	6,290	13,286	36.1
1960-61	20,287	6,472	13,815	36.0
1961-62	21,724	6,961	14,763	37.2
1962-63	23,154	7,558	15,596	36.3
1963-64	24,936	8,171	16,765	36.5
1964-65	26,014	8,934	17,080	34.0
1965-66	26,612	9,835	16,777	30.3
1966-67	28,037	11,072	16,965	27.4
1967-68	29,623	11,946	17,677	26.6
1968-69	31,834	13,756	18,078	24.9
1969-70	33,075	15,328	17,747	22.2
1970-71	36,927	18,401	18,526	21.6
1971-72	40,985	20,916	20,069	21.2
1972-73	44,509	22,764	21,745	20.7
1973-74	47,361	23,614	23,747	19.2
1974-75	52,695	26,932	25,763	17.5
1975-76	59,644	28,132	31,512	19.1
1976-77	67,169	29,346	37,823	19.7
1977-78	79,744	31,476	48,268	23.0
1978-79	96,840	35,936	60,904	26.2
1979-80	104,767	32,353	72,414	27.4
1980-81	120,339	34,396	85,943	28.9
1981-82	137,358	36,663	100,695	29.6
1982-83	165,861	37,477	128,384	35.8
1983-84	199,206	38,399	160,807	41.2
1984-85	236,740	37,687	199,053	47.3

Table XII

Total Borrowing

	Financial requirements			Total borrowing		
	Excluding foreign exchange transactions	Including foreign exchange transactions	Change in cash position	Domestic borrowing	Foreign borrowing	Total borrowing
			(millions of dollars)			
1961-62	−853	−662	416	1,078	0	1,078
1962-63	−939	−1,234	−400	834	281	1,115
1963-64	−259	−330	451	781	−35	746
1964-65	84	−377	−145	232	0	232
1965-66	98	−63	−46	17	−5	12
1966-67	−660	−417	181	598	−5	593
1967-68	−1,378	−752	203	955	−205	750
1968-69	−811	−1,571	−415	1,156	282	1,438
1969-70	234	−154	236	390	5	395
1970-71	−1,028	−2,423	431	2,854	−110	2,744
1971-72	−1,366	−2,038	322	2,360	−2	2,358
1972-73	−1,308	−1,383	399	1,782	−2	1,780
1973-74	−1,517	−1,386	−1,189	197	−76	121
1974-75	−2,139	−1,546	2,394	3,940	−50	3,890
1975-76	−4,774	−4,779	−152	4,627	−28	4,599
1976-77	−5,548	−4,267	545	4,812	−2	4,810
1977-78	−8,449	−7,263	909	8,172	855	9,027
1978-79	−11,212	−6,851	1,927	8,778	6,186	14,964
1979-80	−10,130	−10,573	−2,695	7,878	−2,516	5,362
1980-81	−10,037	−8,960	2,193	11,153	84	11,237
1981-82	−9,236	−8,678	689	9,367	634	10,001
1982-83	−23,793	−24,433	−2,041	22,392	977	23,369
1983-84	−25,199	−24,785	1,833	26,618	−299	26,319
1984-85	−29,801	−27,378	−554	26,824	2,971	29,795

Table XIII

Gross Public Debt

	Unmatured debt – held by outside parties										
	Marketable bonds[1]			Treasury bills	Canada Savings Bonds[1]	Less: government's own holdings	Total	Superannuation accounts	Interest and debt accounts	Other liabilities	Gross public debt
	Domestic	Foreign	Total								
	(millions of dollars)										
1961-62	10,813	130	10,943	1,885	4,055	−95	16,788	2,291	275	2,370	21,724
1962-63	10,792	411	11,203	2,165	4,582	−32	17,918	2,562	293	2,381	23,154
1963-64	11,041	376	11,417	2,230	5,092	−99	18,640	3,447	321	2,528	24,936
1964-65	10,866	376	11,242	2,140	5,552	−61	18,873	4,150	339	2,652	26,014
1965-66	10,712	371	11,083	2,150	5,733	−81	18,885	4,489	391	2,847	26,612
1966-67	10,986	366	11,352	2,310	6,017	−200	19,479	4,890	427	3,241	28,037
1967-68	11,542	160	11,702	2,480	6,096	−49	20,229	5,350	499	3,545	29,623
1968-69	12,263	442	12,705	2,840	6,169	−47	21,667	5,883	581	3,703	31,834
1969-70	12,248	447	12,695	2,895	6,579	−107	22,062	6,503	600	3,910	33,075
1970-71	12,989	337	13,326	3,735	7,804	−60	24,805	7,200	839	4,083	36,927
1971-72	13,354	336	13,690	3,830	9,712	−67	27,165	7,934	1,158	4,728	40,985
1972-73	13,391	334	13,725	4,290	10,989	−60	28,944	8,792	1,506	5,267	44,509
1973-74	13,560	258	13,818	4,905	10,406	−64	29,065	9,794	1,801	6,701	47,361
1974-75	14,282	208	14,490	5,630	12,915	−77	32,958	11,054	2,257	6,426	52,695
1975-76	15,447	176	15,623	6,495	15,517	−87	37,548	12,557	2,923	6,616	59,644
1976-77	17,714	174	17,888	8,255	16,304	−89	42,358	14,212	3,619	6,980	67,169
1977-78	21,146	1,031	22,177	11,295	18,011	−98	51,385	16,101	4,523	7,735	79,744
1978-79	26,496	7,217	33,713	13,535	19,247	−146	66,349	18,056	4,014	8,421	96,840
1979-80	32,900	4,710	37,610	16,325	18,081	−305	71,711	20,021	3,976	9,059	104,767
1980-81	40,795	4,794	45,589	21,770	15,812	−223	82,948	22,329	4,162	10,900	120,339
1981-82	43,429	5,428	48,857	19,375	24,978	−261	92,949	25,343	6,095	12,971	137,358
1982-83	48,304	6,405	54,709	29,125	32,641	−157	116,318	28,826	7,710	13,007	165,861
1983-84	56,961	6,106	63,067	41,700	38,204	−334	142,637	32,688	8,622	15,259	199,206
1984-85	69,356	9,077	78,433	52,300	41,960	−261	172,432	36,990	9,418	17,900	236,740

[1] Including government's holdings of its own debt.

Table XIV

Government Income, Revenues, Expenditures and Surpluses or Deficits, 1961-1984
National Accounts Basis

	Total government[1]			Federal government			Provincial-local-hospital		
	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(-)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(-)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(-)
	(billions of dollars)								
1961	11.4	12.2	−0.8	6.8	7.2	−0.4	5.7	6.1	−0.4
1962	12.5	13.2	−0.7	7.0	7.5	−0.5	6.6	6.8	−0.2
1963	13.3	13.9	−0.6	7.3	7.6	−0.3	7.2	7.5	−0.3
1964	15.0	14.9	0.1	8.4	8.0	0.3	7.9	8.1	−0.2
1965	16.8	16.6	0.2	9.1	8.6	0.5	9.1	9.4	−0.3
1966	19.5	19.1	0.4	10.0	9.8	0.2	10.5	11.0	−0.5
1967	22.0	21.8	0.1	10.9	11.0	−0.1	12.2	12.8	−0.7
1968	25.0	24.5	0.5	12.2	12.2	–	14.1	14.6	−0.5
1969	29.1	27.2	1.9	14.5	13.5	1.0	16.2	16.4	−0.2
1970	32.0	31.1	0.8	15.5	15.3	0.3	18.5	19.1	−0.7
1971	35.3	35.2	0.1	17.2	17.4	−0.1	20.9	21.9	−1.0
1972	39.8	39.7	0.1	19.6	20.1	−0.6	23.2	23.9	−0.7
1973	46.3	45.0	1.3	22.8	22.4	0.4	26.4	27.0	−0.6
1974	58.8	56.0	2.8	30.0	28.9	1.1	32.6	32.7	−0.1
1975	64.2	68.3	−4.0	31.7	35.5	−3.8	37.4	39.7	−2.2
1976	73.5	76.7	−3.2	35.3	38.7	−3.4	43.4	45.4	−2.0
1977	81.3	86.3	−5.0	36.5	43.8	−7.3	51.1	51.0	0.1
1978	89.5	96.8	−7.3	38.4	49.0	−10.6	57.7	56.9	0.9
1979	101.7	106.3	−4.6	43.6	52.7	−9.1	65.0	63.2	1.8
1980	116.3	124.4	−8.1	50.6	61.0	−10.4	72.9	73.6	−0.7
1981	140.7	146.1	−5.4	64.7	72.1	−7.4	83.5	84.8	−1.3
1982	152.1	170.0	−17.9	67.2	86.1	−18.9	92.9	95.7	−2.8
1983	162.8	186.9	−24.1	70.4	94.5	−24.1	101.7	104.9	−3.2
1984	179.1	205.8	−26.7	77.7	107.3	−29.7	112.1	112.4	−0.3

[1] Including the Canada and Quebec Pension Plans.

Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, quarterly, cat. 13-001.

Table XV

Government Income, Revenues, Expenditures and Surpluses or Deficits, 1961-1984
As a Percentage of Gross National Product (National Accounts Basis)

	Total government[1]			Federal government			Provincial-local-hospital		
	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)	Revenues	Expenditures	Surplus or deficit(–)
					(per cent)				
1961	28.7	30.8	–2.1	17.1	18.1	–1.0	14.4	15.5	–1.1
1962	29.1	30.7	–1.6	16.3	17.4	–1.2	15.5	15.9	–0.5
1963	28.9	30.3	–1.4	15.9	16.5	–0.6	15.6	16.3	–0.7
1964	29.8	29.6	0.2	16.6	15.9	0.7	15.7	16.2	–0.5
1965	30.3	29.9	0.4	16.4	15.4	1.0	16.4	17.0	–0.6
1966	31.6	30.9	0.7	16.1	15.8	0.4	17.0	17.8	–0.8
1967	33.1	32.9	0.2	16.4	16.5	–0.1	18.3	19.3	–1.0
1968	34.4	33.7	0.7	16.8	16.8	–	19.4	20.1	–0.7
1969	36.5	34.1	2.4	18.2	16.9	1.3	20.3	20.6	–0.3
1970	37.3	36.4	0.9	18.1	17.8	0.3	21.6	22.3	–0.8
1971	37.4	37.3	0.1	18.3	18.4	–0.2	22.2	23.2	–1.1
1972	37.8	37.8	0.1	18.6	19.1	–0.5	22.0	22.7	–0.7
1973	37.5	36.5	1.0	18.5	18.1	0.3	21.4	21.9	–0.5
1974	39.8	37.9	1.9	20.3	19.6	0.8	22.1	22.2	–0.1
1975	38.9	41.3	–2.4	19.2	21.5	–2.3	22.6	24.0	–1.4
1976	38.3	40.0	–1.7	18.4	20.2	–1.8	22.6	23.7	–1.0
1977	38.7	41.1	–2.4	17.4	20.8	–3.5	24.3	24.3	–
1978	38.5	41.7	–3.1	16.5	21.1	–4.6	24.9	24.5	0.4
1979	38.5	40.2	–1.8	16.5	19.9	–3.5	24.6	23.9	0.7
1980	39.1	41.8	–2.7	17.0	20.5	–3.5	24.5	24.7	–0.2
1981	41.4	43.0	–1.6	19.0	21.2	–2.2	24.6	25.0	–0.4
1982	42.5	47.5	–5.0	18.7	24.0	–5.3	25.9	26.7	–0.8
1983	41.8	47.9	–6.2	18.1	24.2	–6.2	26.1	26.9	–0.8
1984	42.6	48.9	–6.3	18.5	25.5	–7.0	26.6	26.7	–0.1

[1] Including the Canada and Quebec Pension Plans.

Source: Statistics Canada, *National Income and Expenditure Accounts*, quarterly, cat. 13-001.

Table XVI

Federal Government Assets and Liabilities
System of National Accounts: National Balance Sheet Accounts Basis

	Billions of dollars					Percentage of GNP				
	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
1961	19.0	11.4	7.6	4.0	−3.6	48.0	28.7	19.2	10.1	−9.1
1962	20.0	12.1	8.0	4.2	−3.8	46.7	28.1	18.6	9.8	−8.9
1963	21.1	12.8	8.4	4.4	−4.0	46.0	27.7	18.2	9.5	−8.7
1964	21.6	13.6	8.1	4.5	−3.6	43.0	27.0	16.1	9.0	−7.1
1965	21.8	14.3	7.5	4.9	−2.6	39.3	25.8	13.5	8.9	−4.6
1966	22.5	15.3	7.2	5.5	−1.7	36.4	24.7	11.7	8.9	−2.0
1967	23.8	16.5	7.4	6.0	−1.3	35.9	24.8	11.1	9.1	−2.0
1968	25.6	18.2	7.4	6.4	−1.1	35.3	25.0	10.2	8.8	−1.5
1969	26.0	19.6	6.3	7.0	0.6	32.5	24.6	7.9	8.7	0.8
1970	28.2	21.9	6.3	7.5	1.2	32.9	25.5	7.4	8.7	1.3
1971	31.4	24.9	6.5	8.4	1.9	33.2	26.3	6.9	8.9	2.0
1972	33.7	26.8	6.9	9.1	2.3	32.0	25.5	6.5	8.7	2.2
1973	33.9	27.7	6.2	10.1	3.9	27.4	22.4	5.0	8.2	3.2
1974	39.2	33.6	5.6	12.2	6.6	26.6	22.8	3.8	8.3	4.5
1975	43.8	34.7	9.1	14.2	5.1	26.5	21.0	5.5	8.6	3.1
1976	48.1	35.3	12.7	16.0	3.3	25.1	18.4	6.6	8.4	1.7
1977	56.0	37.6	18.3	17.9	−0.4	26.6	17.9	8.7	8.5	−0.2
1978	71.2	41.3	29.9	19.6	−10.4	30.7	17.8	12.9	8.4	−4.5
1979	78.0	39.8	38.2	21.8	−16.4	29.5	15.1	14.5	8.2	−6.2
1980	92.8	43.8	49.0	23.8	−25.2	31.2	14.7	16.5	8.0	−8.5
1981	106.7	50.0	56.7	25.8	−30.8	31.4	14.7	16.7	7.6	−9.1
1982	126.8	49.1	77.7	28.6	−49.1	35.4	13.7	21.7	8.0	−13.7
1983	154.6	55.2	99.4	30.1	−69.3	39.6	14.2	25.5	7.7	−17.8
1984	182.9	54.3	128.6	33.2	−95.4	43.5	12.9	30.6	7.9	−22.7

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts, 1961-1984*, annual, cat. 13-214.

Table XVII

Provincial-Local-Hospital Government Assets and Liabilities
(System of National Accounts: National Balance Sheet Accounts Basis)

	Billions of dollars					Percentage of GNP				
	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
1961	10.8	7.2	3.6	16.7	13.1	27.2	18.1	9.2	42.2	33.0
1962	11.7	7.8	3.9	18.4	14.5	27.2	18.1	9.1	42.8	33.7
1963	12.6	8.3	4.4	20.5	16.2	27.5	18.0	9.5	44.7	35.1
1964	13.8	9.0	4.8	22.4	17.6	27.4	17.8	9.6	44.6	34.9
1965	15.1	9.8	5.3	26.0	20.7	27.3	17.7	9.6	46.9	37.3
1966	17.3	11.1	6.2	29.7	23.5	28.0	17.9	10.1	48.1	38.0
1967	19.8	12.2	7.6	32.3	24.7	29.8	18.4	11.5	48.6	37.1
1968	22.1	13.8	8.3	34.3	26.0	30.4	19.0	11.4	47.3	35.8
1969	24.3	16.0	8.3	38.1	29.7	30.5	20.1	10.4	47.7	37.3
1970	27.0	18.3	8.7	42.2	33.4	31.5	21.3	10.2	49.2	39.0
1971	29.6	19.9	9.7	48.0	38.3	31.4	21.1	10.3	50.8	40.5
1972	32.8	21.6	11.2	53.1	41.9	31.2	20.5	10.7	50.5	39.8
1973	36.4	24.5	11.9	60.6	48.8	29.5	19.9	9.6	49.1	39.5
1974	41.0	28.5	12.5	77.2	64.7	27.8	19.3	8.5	52.3	43.9
1975	47.5	31.3	16.2	90.2	73.9	28.7	18.9	9.8	54.5	44.7
1976	53.4	35.3	18.0	100.6	82.5	27.8	18.4	9.4	52.4	43.0
1977	60.5	41.7	18.8	112.5	93.7	28.8	19.9	8.9	53.5	44.6
1978	71.6	49.6	22.0	124.6	102.6	30.8	21.4	9.5	53.7	44.2
1979	77.6	56.2	21.3	141.0	119.6	29.3	21.3	8.1	53.3	45.3
1980	86.8	66.1	20.8	160.1	139.3	29.2	22.2	7.0	53.8	46.8
1981	98.7	82.3	16.4	186.7	170.3	29.1	24.2	4.8	55.0	50.1
1982	115.8	89.2	26.6	206.1	179.5	32.3	24.9	7.4	57.5	50.1
1983	128.2	93.8	34.5	215.7	181.2	32.9	24.1	8.8	55.3	46.5
1984	141.2	100.1	41.1	243.3	202.2	33.6	23.8	9.8	57.8	48.0

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts, 1961-1984*, annual, cat. 13-214.

Table XVIII

Canada and Quebec Pension Plan Assets and Liabilities
(System of National Accounts: National Balance Sheet Accounts Basis)

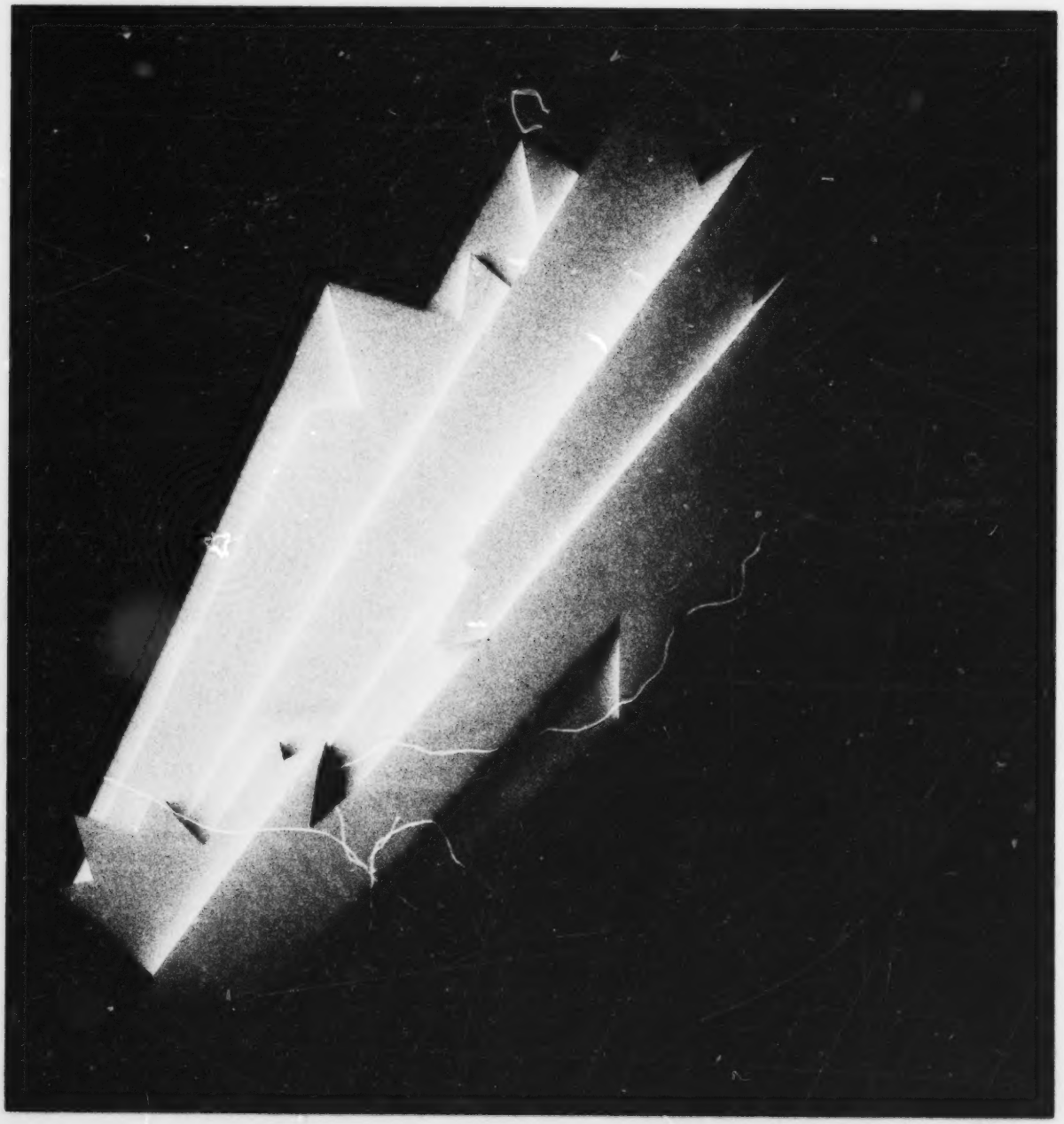
	Billions of dollars					Percentage of GNP				
	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities	Financial			Non-financial assets	Assets less liabilities
	Liabilities	Assets	Net debt			Liabilities	Assets	Net debt		
1966	–	0.7	–0.7	–	0.7	–	1.1	–1.1	–	1.1
1967	–	1.6	–1.6	–	1.6	–	2.4	–2.4	–	2.4
1968	–	2.6	–2.6	–	2.6	–	3.6	–3.6	–	3.6
1969	–	3.7	–3.7	–	3.7	–	4.7	–4.7	–	4.7
1970	–	4.9	–4.9	–	4.9	–	5.7	–5.7	–	5.7
1971	–	6.2	–6.2	–	6.2	–	6.5	–6.5	–	6.5
1972	–	7.6	–7.6	–	7.6	–	7.2	–7.2	–	7.2
1973	–	9.0	–9.0	–	9.0	–	7.3	–7.3	–	7.3
1974	–	10.8	–10.8	–	10.8	–	7.3	–7.3	–	7.3
1975	–	12.8	–12.8	–	12.8	–	7.7	–7.7	–	7.7
1976	–	15.0	–15.0	–	15.0	–	7.8	–7.8	–	7.8
1977	–	17.2	–17.2	–	17.2	–	8.2	–8.2	–	8.2
1978	–	19.7	–19.7	–	19.7	–	8.5	–8.5	–	8.5
1979	–	22.4	–22.4	–	22.4	–	8.5	–8.5	–	8.5
1980	–	25.4	–25.4	–	25.4	–	8.5	–8.5	–	8.5
1981	–	28.6	–28.6	–	28.6	–	8.4	–8.4	–	8.4
1982	–	32.4	–32.4	–	32.4	–	9.0	–9.0	–	9.0
1983	–	35.6	–35.6	–	35.6	–	9.1	–9.1	–	9.1
1984	–	39.1	–39.1	–	39.1	–	9.3	–9.3	–	9.3

Source: Statistics Canada, *National Balance Sheet Accounts, 1961-1984*, annual, cat. 13-214.

Le plan financier

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Février 1986



Canada

Le plan financier

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances
Février 1986

Ministère des Finances
Canada

Department of Finance
Canada

Avant-propos

Les mesures budgétaires décrites dans ce document renforcent les initiatives prises dans l'exposé économique de novembre 1984 et dans le budget de mai 1985. Notre stratégie de renouveau économique porte fruit, sous la forme d'une croissance économique plus rapide et d'une vigoureuse progression de l'emploi.

Quand notre gouvernement est entré en fonction, l'état des finances de la nation s'était détérioré à un point alarmant. Une série ininterrompue de déficits, à partir de 1970-71, avait entraîné un gonflement considérable de la dette qui, en 1984, était devenue un facteur de contribution appréciable au déficit, par le biais de besoins toujours plus élevés du service de la dette. Cette situation sans précédent risquait d'avoir des conséquence catastrophiques. Les dépenses au titre des programmes publics marquaient elles aussi une hausse rapide, accentuant une tendance qui se manifestait depuis le milieu des années 60.

Cette situation financière faisait peser une grave menace sur les possibilités de croissance de l'économie canadienne. Des emprunts massifs de l'État poussent les taux d'intérêt à la hausse. En outre, à mesure que la dette et ses frais de service augmentent, les investisseurs appréhendent de plus en plus une augmentation des prix à l'avenir. Comme l'expérience récente l'a montré, les inquiétudes suscitées par les déficits actuels et futurs peuvent avoir des effets appréciables sur les taux d'intérêt et le cours du dollar ainsi que sur les investissements des entreprises, dont dépend tellement notre prospérité future.

Au cours des 18 derniers mois, des mesures concrètes ont été prises afin de corriger le déséquilibre financier. En mai dernier, j'ai fixé un objectif précis de réduction du déficit pour le présent exercice et, d'après les estimations actuelles, nous l'atteindrons. De plus, j'ai déclaré que ce seraient les réductions de dépenses qui contribueraient le plus, et de loin, à ce résultat. Cela s'est également vérifié. Selon les estimations actuelles, les dépenses de 1985-86 devraient être inférieures d'un milliard de dollars au chiffre projeté en mai, malgré certains besoins imprévus et appréciables qui ont nécessité des hausses des dépenses.

Après avoir augmenté à un rythme annuel moyen de 12 pour cent entre 1974-75 et 1984-85, les dépenses de programmes ont été contenues en 1985-86, tandis que les dépenses non statutaires étaient réduites de 1.4 pour cent. Cela signifie qu'en termes réels, compte tenu de l'inflation, les dépenses discrétionnaires de l'État ont été réduites d'environ 5 1/2 pour cent au cours du présent exercice – ce qui ne s'était jamais vu. Cette diminution a été due à l'élimination ou à la compression de certains programmes fédéraux ainsi qu'à des initiatives de gestion visant à produire plus économiquement des services publics identiques, voire même améliorés. Les indications fournies par le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes ont joué un rôle clé à cet égard.

Les effets des mesures prises jusqu'ici iront grandissant. Grâce aux initiatives déjà prises et à celles que j'annonce aujourd'hui, je m'attends à ce que le déficit diminue encore de $4.8 milliards au cours du prochain exercice et d'encore $3.5 milliards en 1987-88, pour se situer à $25.9 milliards. Pour la première fois en bien des années, en 1987-88 les dépenses fédérales de programmes statutaires et non statutaires seront inférieures aux recettes. Les besoins financiers de l'État, qui constituent le meilleur indicateur de l'effet du déficit sur le marché du crédit, devraient diminuer de 40 pour cent pour passer de $29.8 milliards en 1984-85 à $17.7 milliards en 1987-88, puis d'encore 40 pour cent pour tomber à moins de $11 milliards vers la fin de la décennie. En outre, les compressions des dépenses publiques représenteront près des deux tiers de la réduction du déficit à réaliser d'ici 1987-88. Même si les hausses d'impôt y contribuent également, l'ensemble des recettes fiscales du gouvernement fédéral, en proportion du Produit national brut, sera en 1987-88 très inférieur à ses niveaux d'il y a 10 ans.

Au-delà de 1987-88, l'évolution des finances publiques dépendra de perspectives économiques qui demeurent extrêmement incertaines. En se basant sur une croissance économique modérée, avec les mesures de restriction en place, le ratio de la dette au PNB se stabilisera vers la fin de la décennie, les progrès réalisés étant attribuables à 70 pour cent aux réductions de dépenses. D'ici 1990-91, les dépenses fédérales de programmes en proportion du PNB reviendront à des niveaux semblables à ceux des années 60. Conformément à l'engagement du gouvernement de limiter ses interventions sur le marché, les dépenses de programmes non statutaires ont été fortement comprimées. Des programmes statutaires tels les allocations familiales et les transferts aux provinces au titre du Financement des programmes établis ont eux aussi fortement contribué à la réduction du déficit.

Je suis convaincu que, à mesure que ces initiatives se traduiront par une diminution du déficit, le Canada jouira de plus en plus des effets bienfaisants de l'amélioration de la confiance, tant au pays qu'à l'étranger. Notre bilan est jusqu'ici satisfaisant, et nous continuerons d'ajouter d'autres réalisations à notre actif. Toute la politique économique du gouvernement vise à promouvoir une croissance économique soutenue ainsi que des emplois satisfaisants et productifs pour les Canadiens. Le seul véritable garant de l'efficacité d'une telle politique est un secteur privé plus dynamique, qui joue un rôle équilibré par rapport à un secteur public plus efficace et plus soucieux de ses finances.

Michael Wilson

L'honorable Michael Wilson,
Ministre des Finances

Table des matières

1. Aperçu de la stratégie financière 1

2. La gestion des dépenses fédérales 21

3. La restructuration des recettes fiscales 35

4. Les projections financières jusqu'en 1987-88 45

5. La stratégie de contrôle de la dette à moyen terme 63

Annexes

1. Les modifications comptables 75

2. La situation budgétaire et la dette nette du secteur public 81

3. Comparaisons internationales des déficits, de la dette et des paiements d'intérêt 87

4. Les projections financières dans le cadre des Comptes nationaux 101

5. Compte rendu des opérations sur la dette publique 109

Tableaux de référence financiers 123

1. Aperçu de la stratégie financière

La stratégie de renouveau économique

En novembre 1984, le gouvernement a mis sur pied une stratégie de renouveau économique visant à orienter la politique fédérale jusqu'à la fin de la décennie et à établir des conditions propices à une croissance économique soutenue et à la création d'emplois tout en stabilisant l'inflation à des niveaux peu élevés. Trois grands défis ont été définis:

- En premier lieu, encourager l'initiative privée par des mesures favorisant la hausse des investissements, l'accroissement de l'innovation, l'amélioration de la compétitivité internationale et un climat propice à la croissance de l'entreprise.
- En deuxième lieu, redéfinir le rôle de l'État de manière qu'il fournisse un cadre plus efficace à la croissance économique et à la création d'emplois, et fasse moins obstacle au changement et à l'innovation.
- En troisième lieu, assainir les finances publiques en réduisant le déficit et en jugulant la croissance de la dette nationale afin de résorber les effets négatifs que des déficits constamment élevés exercent sur la confiance et la croissance.

Ces défis sont en voie d'être relevés. Ce budget, qui constitue le troisième grand exposé financier du gouvernement, poursuit l'édification d'un cadre de renouveau économique.

Les initiatives déjà prises

La première grande mesure du programme économique a été lancé en septembre 1984, avec la création du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. Cette initiative a marqué le début d'une nouvelle approche du contrôle des dépenses qui a permis d'adjoindre des spécialistes du secteur privé, provenant du monde ouvrier et du milieu des affaires, aux experts du secteur public. Le Groupe de travail avait pour mandat d'examiner tous les programmes fédéraux afin de les simplifier, de les rationaliser et d'améliorer le service au public. Il est actif depuis septembre 1984 et nombre de ses recommandations ont déjà été mises en oeuvre. D'autres mesures, conformes aux recommandations générales de réduction des effectifs de la Fonction publique et d'amélioration de l'efficacité de la gestion, sont annoncées dans ce budget.

L'exposé économique et financier de novembre 1984 annonçait la première série d'initiatives visant à rendre l'appareil de l'État plus efficace. À la suite de l'examen des dépenses entrepris par le président du Conseil du Trésor, le gouvernement a annoncé l'adoption de mesures de compression des dépenses et de récupération des coûts qui s'élèveraient à $1 1/2 milliard en 1985-86, pour dépasser les $5 milliards par an vers la fin de la décennie (tableau 1.1). Ces initiatives touchaient un vaste éventail de programmes et d'activités de l'État. Les crédits de nombreux programmes ont été réduits, la gestion des ressources et des activités ministérielles a été rendue plus rigoureuse, certains programmes ont été éliminés; plusieurs projets d'immobilisations ont été annulés ou remis à plus tard, et un certain nombre de services publics ont été placés sous le régime d'une meilleure récupération des coûts. Des ressources administratives supplémentaires sont également fournies au ministre du Revenu national de façon que les Canadiens qui doivent des impôts à l'État les acquittent intégralement et dans un délai raisonnable. Simultanément, des initiatives ont été lancées, conformément aux engagements du gouvernement en matière de justice sociale et d'amélioration de la souplesse et de l'efficacité du marché du travail. Le versement de l'allocation de conjoint aux veuves et aux veufs âgés de 60 à 64 ans et l'établissement d'un fonds d'un $1 milliard pour la formation professionnelle reflétait ces engagements. Dans l'ensemble, les initiatives de l'exposé de novembre, non seulement atténuaient le problème du déficit et de la dette publique, mais elles y parvenaient d'une manière équitable qui réduisait les interventions de l'État dans les décisions du secteur privé et renforçait l'intégrité du régime fiscal.

La politique économique poursuivie par le gouvernement pendant l'hiver 1984-85 s'inscrivait dans le fil des mesures prises en novembre. L'Agence d'examen des projets d'investissement étranger fut remplacée par Investissement Canada, dont l'objectif est de favoriser l'entrée de capitaux étrangers productifs afin de financer les investissements et de créer des emplois au Canada. De nouveaux accords sur l'énergie furent conclus avec Terre-Neuve et les provinces productrices de l'Ouest canadien. Ces accords visaient principalement à éliminer les interventions et la réglementation des pouvoirs publics dans la détermination des prix et de la production du pétrole au Canada.

Le budget de mai 1985 a encore renforcé les progrès accomplis pour relever les défis exposés dans la stratégie de renouveau économique. Pour encourager l'initiative privée, le budget a instauré une exemption à vie de $500,000 pour les gains en capital, modifié les règles applicables aux caisses de retraite afin d'encourager celles-ci à acheter des actions de petites entreprises, mis en oeuvre les dispositions de l'Accord sur l'énergie dans l'Ouest et stimulé les dépenses de recherche et de développement; de plus, des documents de travail sur le régime fiscal des sociétés ont été déposés au Parlement.

Le budget de mai instaurait également d'autres mesures importantes afin de rendre l'appareil de l'État plus efficace grâce à une gestion interne plus rigoureuse et à une amélioration de l'efficacité et de l'orientation des programmes sociaux, culturels et économiques. Le premier rapport du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, qui décrivait les décisions prises par le gouvernement à la lumière de ses recommandations, fut déposé au Parlement.

Tableau 1.1

Initiatives nettes de réduction du déficit

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91	Cumulatives 1985-86 à 1990-91
			(en milliards de dollars)		
Novembre 1984 et mai 1985					
Variation des recettes fiscales discrétionnaires					
Majorations des recettes fiscales	1.8	5.8	7.0	11.3	43.7
Réductions des recettes fiscales	1.6	3.9	4.1	6.5	27.2
Total partiel	0.1	1.9	2.9	4.9	16.4
Variation des dépenses discrétionnaires					
Réductions des dépenses fiscales	5.8	6.5	7.9	10.6	49.8
Majorations des dépenses fiscales	1.5	1.4	1.2	0.9	7.1
Total partiel	4.3	5.1	6.7	9.8	42.6
Réduction du service de la dette publique	0.3	0.9	1.7	5.3	15.2
Total–réduction nette des dépenses	4.5	6.0	8.3	15.1	57.9
Total–réduction du déficit	4.7	7.9	11.2	20.0	74.3
Février 1986					
Variation des recettes fiscales discrétionnaires					
Majorations des recettes fiscales	–	1.9	2.9	3.9	15.6
Réductions des recettes fiscales	–	0.4	0.6	0.8	3.1
Total partiel	–	1.5	2.4	3.2	12.5
Variation des dépenses discrétionnaires					
Réductions des dépenses	–	0.9	1.3	3.1	9.6
Majorations des dépenses	–	0.2	0.3	0.9	2.4
Total partiel	–	0.7	1.0	2.2	7.2
Réduction du service de la dette publique	–	0.1	0.3	1.4	3.5
Total–réduction nette des dépenses	–	0.8	1.4	3.6	10.8
Total–réduction du déficit	–	2.3	3.7	6.8	23.2
Total de novembre 1984, mai 1985 et février 1986					
Variation des recettes fiscales discrétionnaires					
Majorations des recettes fiscales	1.8	7.7	9.9	15.3	59.3
Réductions des recettes fiscales	1.6	4.3	4.7	7.3	30.4
Total partiel	0.1	3.4	5.2	8.0	28.9

Tableau 1.1–*suite*

Initiatives nettes de réduction du déficit

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91	Cumulatives 1985-86 à 1990-91
	(en milliards de dollars)				
Variation des dépenses discrétionnaires					
Réductions des dépenses	5.8	7.4	9.2	13.7	59.4
Majorations des dépenses	1.5	1.7	1.5	1.7	9.5
Total partiel	4.3	5.8	7.7	12.0	49.9
Réduction du service de la dette publique	0.3	1.0	2.0	6.7	18.7
Total–réduction nette des dépenses	4.5	6.8	9.7	18.7	68.6
Total–réduction du déficit	4.7	10.2	14.9	26.7	97.5

Remarque: Les chiffres étant arrondis, la somme des éléments pourra ne pas correspondre au total.

D'autres améliorations furent aussi apportées à l'équité et à l'efficacité du régime fiscal. Principalement, un certain nombre de dépenses fiscales improductives furent réduites ou éliminées – le crédit d'impôt à la recherche scientifique et les dispositions avantageuses de financement des yachts, des véhicules de loisirs et des hôtels – tandis que le gouvernement annonçait son intention de mettre en place un nouvel impôt minimum sur le revenu des particuliers. En outre, un document d'étude sur le processus budgétaire, qui faisait valoir qu'un processus plus ordonné et systématique permettrait aux secteurs tant privé que public de planifier leur stratégie avec plus de certitude, fut déposé au Parlement.

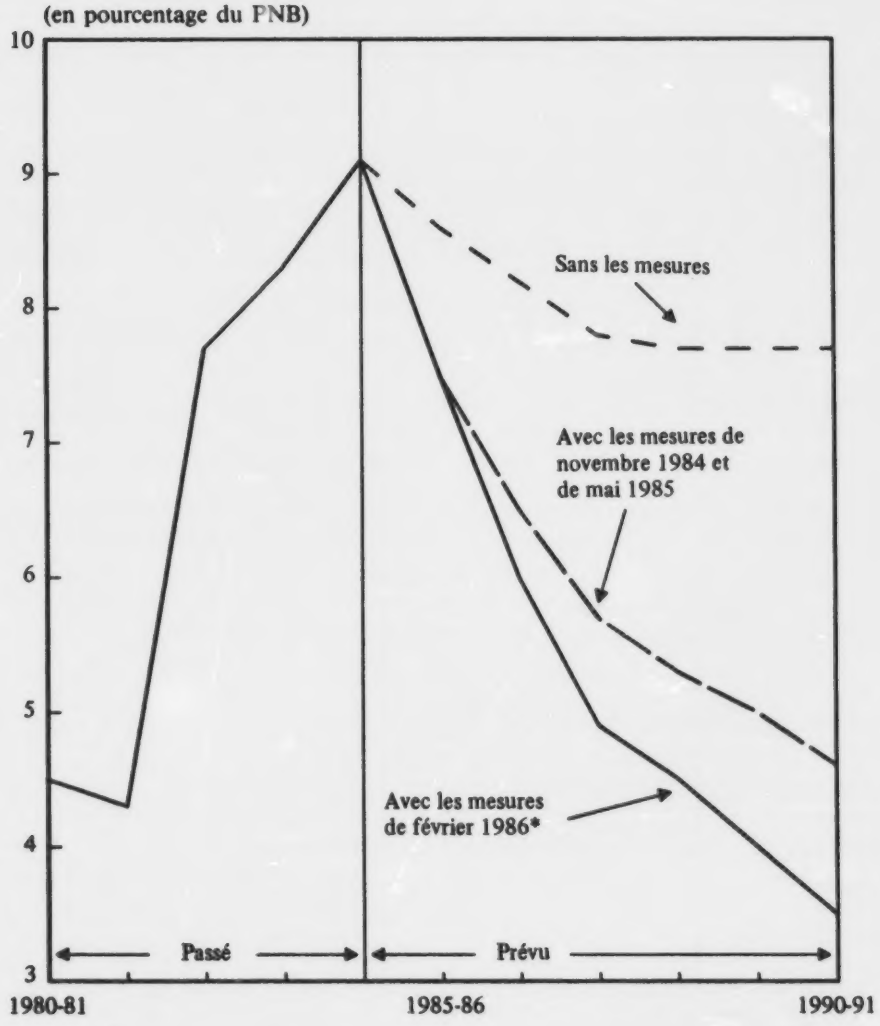
D'importants progrès furent également accomplis dans le budget de mai en vue de relever le troisième défi que le gouvernement s'était fixé, à savoir la reprise en main de la dette nationale. Combinées aux initiatives de novembre, les mesures de réduction du déficit exposées dans le budget de mai ont permis de franchir un très grand pas dans la voie du réalignement de la croissance de la dette publique sur celle du produit national brut (PNB). On estimait que, par leurs effets directs combinés, les mesures de novembre et de mai devaient réduire le déficit de $20 milliards et l'encours de la dette publique, de $74 milliards d'ici 1990-91 (tableau 1.1). En outre, cette baisse du déficit devrait être réalisée en grande partie au moyen de compression des dépenses. Ces initiatives de réduction du déficit devraient freiner considérablement la hausse projetée du ratio de la dette au PNB (graphiques 1.1 et 1.2), atténuant ainsi les craintes des investisseurs et renforçant la confiance dans l'économie.

Pendant l'été et l'automne de 1985, le gouvernement a agi dans un certain nombre de domaines économiques, dans la ligne des grandes orientations établies pendant les 12 mois précédents. À la suite de pourparlers préliminaires qui s'étaient

déroulés un peu plus tôt en 1985 et conformément à l'objectif de promotion de l'initiative privée et de la compétitivité, le gouvernement annonça son projet d'entamer des négociations en vue d'instaurer un nouveau régime de libre-échange avec les États-Unis, ainsi qu'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales. Conformément au plan de rationalisation de la structure des

Graphique 1.1

Déficit budgétaire
avec et sans les mesures financières prises
depuis novembre 1984

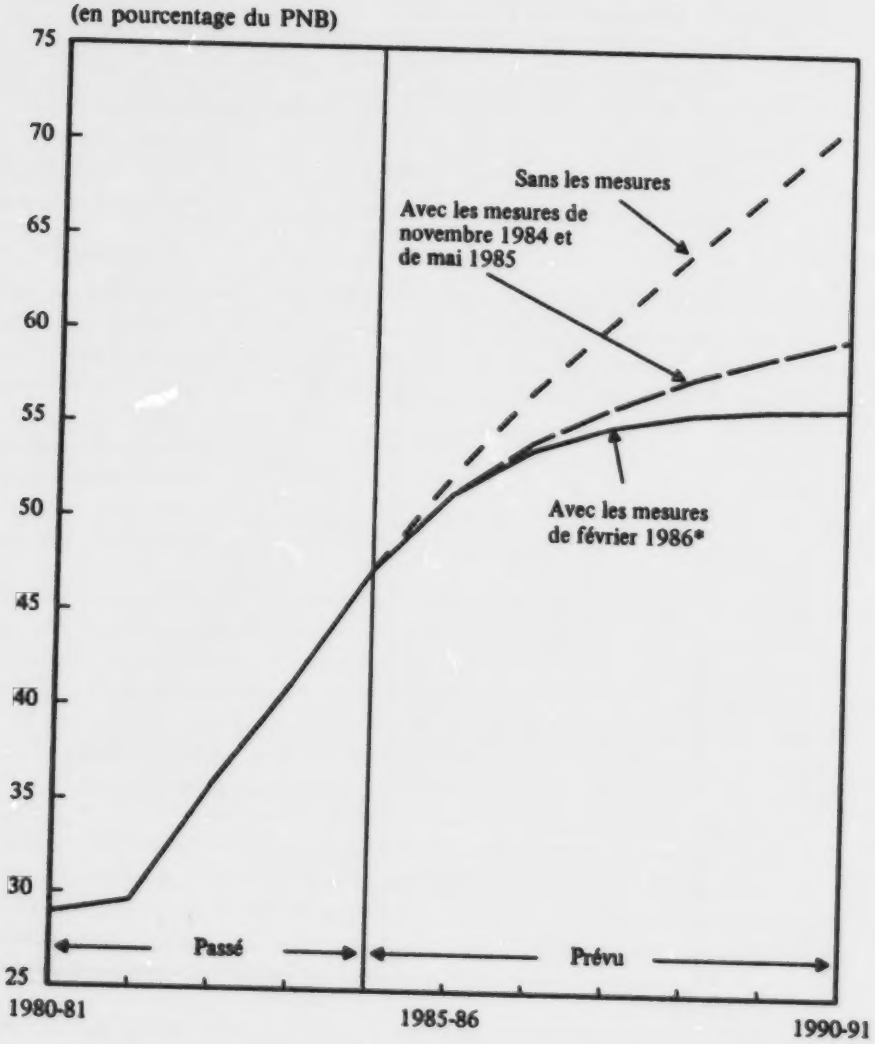


*Fondé sur les perspectives économiques médianes.

sociétés d'État, plusieurs participations de l'État ayant une valeur commerciale certaine mais ne servant plus guère les intérêts de la politique publique furent vendues, notamment les participations du gouvernement fédéral dans la Corporation de développement du Canada, la Société de Havilland et la Société des transports du Nord limitée. En août, le gouvernement publia également une

Graphique 1.2

Rapport dette/PNB
avec et sans les mesures financières prises
depuis novembre 1984



*Fondé sur les perspectives économiques médianes.

mise à jour du compte des dépenses fiscales sélectives afin de stimuler le débat sur le bien-fondé de diverses mesures en une période caractérisée à la fois par les restrictions et un intérêt renouvelé à l'égard de l'amélioration de l'efficacité et de l'équité du régime fiscal. Enfin, des pas importants dans l'amélioration de l'équité du régime fiscal furent accomplis lorsqu'on annonça, en décembre, les modalités de l'impôt minimum sur le revenu des particuliers devant entrer en vigueur le 1er janvier 1986 et des modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour mettre fin à certains abus.

Le gouvernement a également entamé, à l'automne, une nouvelle série de consultations prébudgétaires. Ces dernières ont confirmé l'apparition d'un consensus sur la nécessité de stabiliser le ratio de la dette fédérale au PNB d'ici la fin de la décennie et de prendre d'autres mesures pour promouvoir le développement économique national et régional grâce à l'expansion du secteur privé. Ce point de vue fut également exprimé à la conférence des Premiers ministres en novembre. Le processus de débat et de consultations prébudgétaires joue un rôle de plus en plus important dans l'élaboration du budget fédéral; les grands axes du présent budget ont été définis, sur certains plans très importants, à la lumière du débat public des derniers mois.

Les résultats obtenus

Les mesures prises en novembre et en mai se sont traduites par une amélioration sensible des perspectives de dépenses comparativement à la situation qui aurait été observée en l'absence de ces initiatives et à l'évolution enregistrée antérieurement.

En mai 1985, le gouvernement projetait pour 1985-86 des dépenses totales de $105 milliards, en hausse de 5.4 pour cent par rapport à 1984-85. Si l'on exclut les frais d'intérêt, le gouvernement prévoyait de dépenser $79 milliards au titre de tous les programmes fédéraux. Cela représentait une augmentation de 2.2 pour cent seulement au cours du présent exercice, soit beaucoup moins que la hausse de 9.2 pour cent enregistrée en 1984-85 et moins que l'inflation prévue.

En fait, conjuguées aux économies permises par le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes et par une gestion plus rigoureuse tout au long de l'année, les mesures de compression instaurées en novembre et en mai ont permis au gouvernement de réduire ses dépenses d'un montant supérieur aux projections de mai. Selon les mêmes méthodes comptables que celles utilisées dans le budget de mai[1], le total des dépenses budgétaires, s'élèvera à $103.9 milliards

---

[1] Un certain nombre de modifications comptables sont instaurées dans ce budget pour faire suite aux recommandations du Vérificateur général. En particulier, le Fonds des changes, le compte de l'assurance-chômage et le compte de stabilisation des grains de l'Ouest seront consolidés aux comptes budgétaires du gouvernement, et les prêts aux pays en développement seront traités comme opérations budgétaires plutôt que non budgétaires. Le reste du plan financier s'appuie sur les nouvelles méthodes comptables, sauf indication contraire. L'annexe 1 permet de rapprocher les chiffres calculés selon les ancienne et nouvelle méthodes.

cette année. Les dépenses consacrées aux programmes fédéraux s'établiront à $78.3 milliards pour le présent exercice, soit $800 millions de moins que prévu en mai et $250 millions de moins que le montant dépensé en 1984-85. Les dépenses discrétionnaires, c'est-à-dire les sommes consacrées aux programmes non statutaires, ne s'élèveront qu'à $36.1 milliards cette année, c'est-à-dire $600 millions ou 1.7 pour cent de moins que les $36.7 milliards dépensés en 1984-85. C'est la première fois en plus de 15 ans que les dépenses non statutaires diminuent.

Des exemples précis des mesures prises pour obtenir ces résultats sont décrits au chapitre 2.

Le déficit de l'exercice en cours, calculé lui aussi selon les méthodes comptables employées dans le budget de mai, est évalué à $33.8 milliards. Il s'agit d'une baisse de $3.1 milliards par rapport au dernier exercice et de la première diminution du déficit depuis 1979-80. En 1986-87, le déficit sera ramené à $29.8 milliards. Le déficit calculé d'après les nouvelles méthodes comptables baisse de $4 milliards pour passer de $38.2 milliards en 1984-85 à $34.3 milliards en 1985-86, et d'encore $4.8 milliards pour descendre à $29.5 milliards en 1986-87. Les initiatives de gestion et les mesures du budget de mai 1985 se feront sentir par une réduction sensible des dépenses et un accroissement des recettes au cours des mois restants de 1985-86, pour que le déficit budgétaire baisse de façon substantielle dans le dernier trimestre de l'exercice courant.

Les initiatives déjà prises ont eu des répercussions très positives et appréciables sur la situation économique et financière au Canada. L'expansion économique a dépassé les attentes de la quasi-totalité des organismes de prévision en 1985. La production réelle s'est accrue de 4.5 pour cent et la croissance a été beaucoup plus largement partagée par rapport à 1984; l'emploi a augmenté régulièrement, le chômage a diminué et l'inflation est demeurée faible et stable.

Le budget de février 1986

Malgré les progrès appréciables accomplis en novembre 1984 et mai 1985 pour reprendre en main les dépenses publiques, des problèmes subsistent à moyen terme. On prévoyait, lors du budget de mai, que le déficit resterait supérieur à $30 milliards par an, même avec le maintien de mesures appréciables de contrôle des dépenses. L'accumulation projetée de la dette publique, bien qu'en voie de ralentissement, restait excessive, et devait approcher les $400 milliards ou 64 pour cent du PNB vers la fin de la décennie. Ces perspectives financières à moyen terme continueraient de menacer une tenue satisfaisante de l'économie. Pour écarter cette menace, ce budget instaure d'autres mesures visant à consolider les compressions de dépenses et à maîtriser le croissance de notre dette nationale.

De nouvelles mesures de restriction toucheront des programmes importants ainsi que la gestion globale des fonds publics. Du côté des programmes, les engagements futurs au titre de l'aide étrangère seront maintenus à 0.5 pour cent du PNB jusqu'à la fin de la décennie. Cela permettra encore d'accroître l'aide du Canada

aux pays en développement de plus de 8 pour cent par an en moyenne, mais des économies de $1.5 milliard au total seront réalisées par rapport au plan de dépenses précédent au cours des cinq prochaines années. Le Canada se propose maintenant d'atteindre son objectif de consacrer 0.6 pour cent de son PNB à l'aide à l'étranger d'ici le milieu des années 90.

La croissance du budget de la défense sera également restreinte cette année et l'an prochain. Elle sera réduite de 1 pour cent en 1986-87 et 1987-88, d'où une économie de $285 millions. Ces dépenses augmenteront de 6 pour cent en moyenne par an jusqu'à la fin de la décennie. Compte tenu de l'inflation, les dépenses consacrées à la défense s'accroîtront de 2.75 pour cent en 1986-87 et de 2 pour cent par an de 1987-88 à 1990-91.

Sur le plan de la gestion, de nouvelles réductions des dépenses témoigneront de l'amélioration du processus de gestion de l'appareil de l'État. Ces mesures continuent de donner suite aux conseils et recommandations du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. Le nouveau mode de gestion plus efficace qui a été mis en place depuis un an donne désormais aux ministres davantage de souplesse dans la gestion des ressources qui leur sont allouées. Les ministres devront respecter rigoureusement leur budget. Les provisions pour hausse des dépenses de fonctionnement sont sensiblement réduites, de sorte que les augmentations imprévues des programmes discrétionnaires devront être financées par un accroissement de l'efficacité et des réaffectations aux dépenses des secteurs moins prioritaires, comme cela a été le cas en 1985-86. De plus, le président du Conseil du Trésor pilotera un effort de compression absolue de $500 millions par rapport au Budget principal des dépenses de 1986-87, ce qui représentera une réduction moyenne de 2 pour cent de tous les programmes non statutaires à l'exception de l'aide à l'étranger et de la défense. Après 1986-87, les divers ministères verront leurs dépenses de fonctionnement et d'entretien limitées à une hausse annuelle de 2 pour cent seulement. Cela permettra de réduire encore plus les dépenses réelles jusqu'à la fin de la décennie.

Grâce à ces nouveaux efforts, la réduction des dépenses de programmes prévus atteindra près de $1 milliard en 1986-87 et passera à $3.1 milliards par an d'ici 1990-91. (tableau 1.1) Les dépenses consacrées à tous les programmes fédéraux augmenteront de seulement 3.2 pour cent en moyenne par an jusqu'à la fin de la décennie, soit à un rythme inférieur au taux prévu d'inflation. En 1984-85, les dépenses de programmes représentaient 20.6 pour cent du PNB. Ce rapport sera ramené à 18.3 pour cent en 1986-87, pour tomber à 15.8 pour cent d'ici 1990-91. D'ici la fin de la décennie, la proportion des dépenses fédérales de programmes dans le PNB sera la même qu'à la fin des années 60.

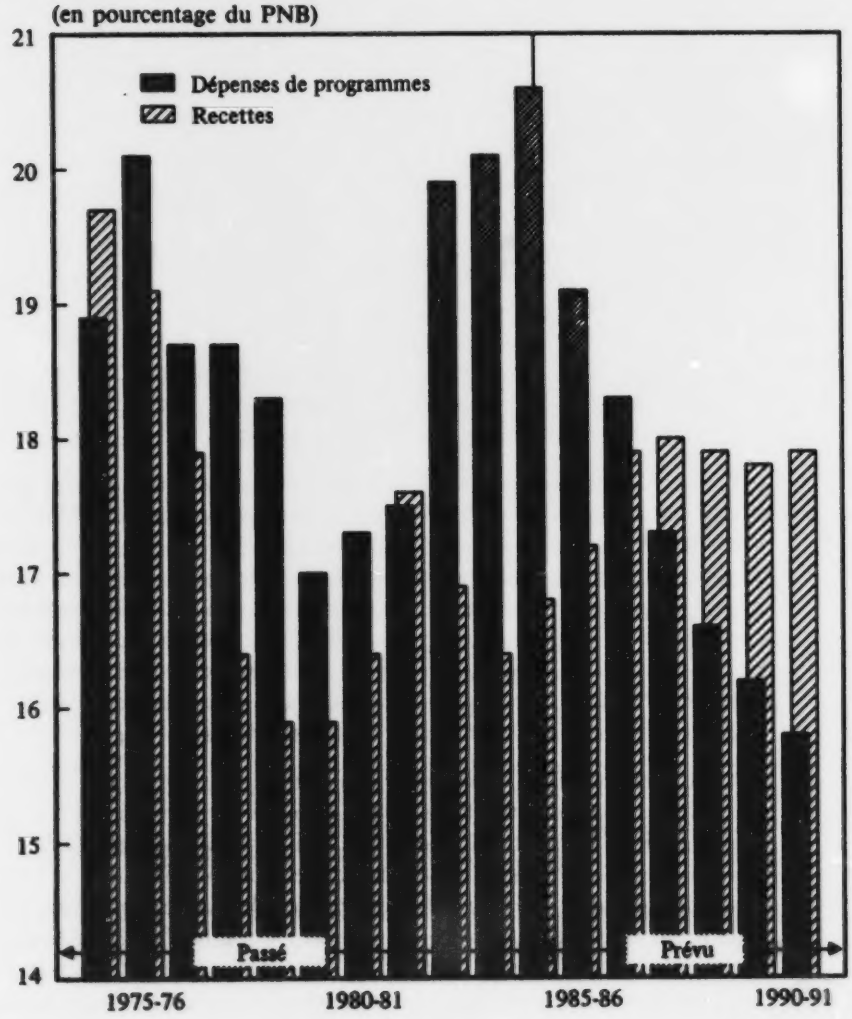
Un certain nombre d'importantes initiatives sont également prises dans ce budget sur le plan des recettes. Elles visent à rendre le régime fiscal plus efficace et plus productif et à accroître les recettes. À la suite du document d'étude consacré à la restructuration de la fiscalité des sociétés qui accompagnait le budget de mai 1985 et conformément à l'objectif de promotion de l'initiative privée, ce budget instaure la première série de mesures de réforme du régime fiscal des sociétés. Les mesures proposées accroîtront l'efficacité du régime fiscal en réduisant le crédit d'impôt à l'investissement, en éliminant la déduction relative aux stocks et en abaissant les

taux de l'impôt direct des sociétés en conséquence. Les mesures prises dans ce budget à l'égard de l'impôt sur le revenu des particuliers visent à accroître les recettes fournies par ceux qui sont en mesure de payer plus d'impôt, tout en réduisant leurs effets sur les Canadiens à revenu inférieur. Le taux de la taxe de vente des fabricants sera également relevé, mais les Canadiens à revenu modique auront droit à un crédit remboursable de taxes de vente.

Grâce à ces initiatives, le gouvernement sera en mesure de financer toutes ses dépenses de programmes sans recourir à l'emprunt d'ici 1987-88. Ce sera le premier exercice depuis 1974-75 où les recettes budgétaires dépasseront les dépenses de programmes de façon soutenue (graphique 1.3).

Graphique 1.3

Recettes budgétaires et dépenses de programmes



Les mesures que renferme ce budget auront un effet considérable sur la situation financière du gouvernement fédéral et la dette publique du Canada. Calculé d'après les nouvelles méthodes comptables, le déficit tombera à $29.5 milliards en 1986-87. Il continuera de diminuer pendant le reste de la décennie pour descendre à $26 milliards en 1987-88 et à $22 milliards d'ici 1990-91. À la fin de la décennie, les mesures prises par le gouvernement permettront d'enregistrer une dette publique qui sera de près de $100 milliards inférieure au niveau qu'elle aurait atteint sans les initiatives adoptées pour rétablir l'équilibre dans nos finances. Ainsi, la croissance de la dette publique nette, qui avait approché 23 pour cent par an en moyenne de 1974-75 à 1984-85, sera réduite à 17 pour cent cette année et à moins de 10 pour cent d'ici 1987-88. Vers la fin de la décennie, les initiatives fiscales permettront de ramener le rythme de croissance de la dette publique au niveau du taux d'expansion de l'économie, de sorte que la dette commencera à diminuer en proportion du PNB au début des années 90 (graphique 1.4). Notre dette publique s'élèvera à 56.2 pour cent du PNB en 1990-91 plutôt qu'à 64 pour cent comme il était projeté en mai dernier.

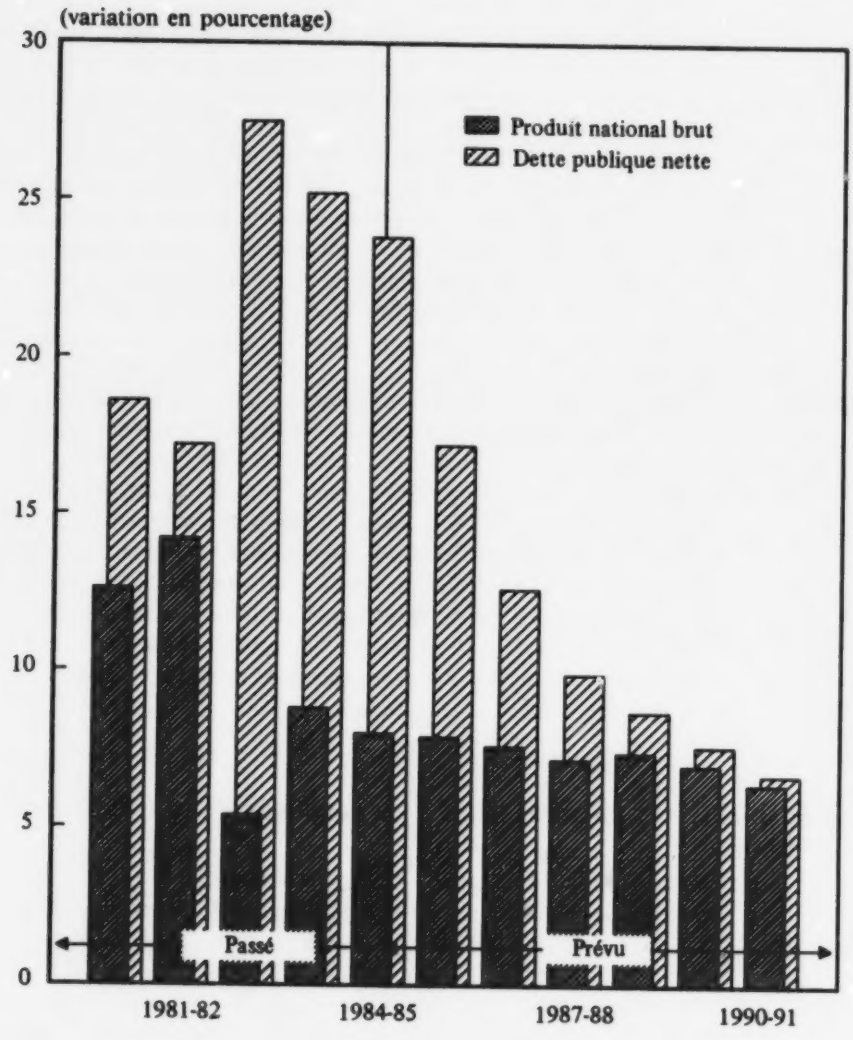
Les besoins financiers du gouvernement, c'est-à-dire les fonds qui doivent être empruntés pour financer l'ensemble des dépenses, tomberont de $28.8 milliards cette année à $22.6 milliards en 1986-87 et à $17.7 milliards en 1987-88, soit une réduction de 40 pour cent par rapport à 1984-85. Pendant le reste de la décennie, les besoins financiers continueront de diminuer pour descendre d'ici 1990-91 à moins de $11 milliards d'après les projections, si l'on se base sur une croissance réelle modérée du PNB, de presque 3 pour cent par an. Cela signifie que, en proportion du PNB, les besoins financiers diminueront constamment pour passer de plus de 7 pour cent en 1984-85 à 1.7 pour cent seulement en 1990-91. Une croissance économique plus favorable permettrait d'éliminer quasiment les besoins financiers vers la fin de la décennie.

Les initiatives d'orientation et la responsabilité financière

Depuis le milieu des années 70, et plus particulièrement le début des années 80, la dette publique accuse une croissance alarmante. De $25.8 milliards ou 17.5 pour cent du PNB en 1974-75, la dette publique nette est passée à près de $200 milliards, soit 47.3 pour cent du PNB, en 1984-85, sous l'effet d'une croissance annuelle moyenne supérieure à 20 pour cent. L'accroissement du déficit pendant la seconde moitié des années 70, qui a débouché sur la situation financière difficile des années 80, était due principalement à une détérioration des recettes budgétaires. En fait, les dépenses budgétaires ont quelque peu diminué par rapport au PNB entre 1974-75 et 1979-80. Le recul des recettes par rapport au PNB pendant cette période témoignait tant d'un certain nombre de réductions d'impôt discrétionnaires visant à stimuler l'activité économique que du transfert de certains programmes, passés du côté des dépenses à celui des recettes dans le budget. Ces initiatives comprenaient plusieurs dépenses fiscales relatives à l'impôt des particuliers et des réductions sélectives de la taxe de vente. Au nombre de celles-ci figurent l'instauration de la déduction au titre des revenus de placements, du régime enregistré d'épargne-logement, de la déduction relative au revenu de

Graphique 1.4

Produit national brut et dette publique nette



pensions, de la hausse du dégrèvement d'impôt fédéral, de l'abaissement de la taxe fédérale sur les ventes des fabricants et de l'exclusion de plusieurs articles de l'assiette de cette taxe.

Les déficits entraînés par ces initiatives ont produit une augmentation constante de la dette publique tout au long de la deuxième moitié des années 70, cette dette s'établissant à $72.4 milliards en 1979-80. Quand les taux d'intérêt sont montés à des niveaux sans précédent, à la fin de la décennie 70 et au début des années 80, la dette contractée exposa les finances de l'État aux effets d'une hausse extrêmement

rapide des frais de service de la dette. Entre 1979-86 et 1984-85, le service de la dette a augmenté de plus de 160 pour cent pour atteindre $22.5 milliards et représenter plus de 20 pour cent de l'ensemble des dépenses budgétaires en 1984-85. Avec une dette publique de près de $200 milliards cette année-là, l'évolution future du déficit était de plus en plus conditionnée par le fardeau croissant du service de la dette, qui augmentait à un rythme composé chaque année.

Une hausse rapide de la dette publique pendant une période prolongée, comme le Canada l'a connu ces quelques années, peut restreindre gravement le potentiel de croissance de l'économie. À mesure que la dette s'accroît, elle alimente les incertitudes et accroît les dangers d'inflation. Cela nuit à la confiance des investisseurs, décourage la prise de risques, fait monter les taux d'intérêt, freine les investissements privés et ralentit la croissance économique. En un mot, il peut se créer un cercle vicieux où des taux d'intérêt plus élevés et une croissance économique ralentie font augmenter le déficit ainsi que la dette publique et ses frais de service, ce qui a ensuite des répercussions négatives sur les taux d'intérêt et l'économie.

Le choix essentiel à faire dans le cas du déficit canadien consiste à déterminer non s'il faut le réduire, mais quand et comment le réduire. Il est indispensable de réduire le déficit dès maintenant pour éviter des risques bien plus grands à l'avenir. Des délais entraîneraient une augmentation constante du service de la dette publique et obligeraient à prendre plus tard des mesures encore plus sévères. De plus, rien ne garantit qu'à l'avenir la conjoncture économique sera plus favorable que maintenant à l'adoption de mesures. En fait, compte tenu de la dynamique qui caractérise l'augmentation de la dette, c'est plutôt l'inverse qui risque de se produire. La prudence exige que des mesures soient prises maintenant pour résorber le déficit. Les mesures doivent être marqués au coin de la pondération et du sens des responsabilités, mais elles doivent laisser clairement présager que l'intégrité des finances publiques sera rétablie dans des délais raisonnables.

Les mesures prises en novembre 1984, en mai 1985 et dans ce budget ont maintenant permis d'établir une structure grâce à laquelle le problème financier sera corrigé avec le temps. Cette structure se caractérise par une compression des dépenses de programmes en termes réels et par un régime fiscal où les recettes croissent un peu plus vite que l'économie.

Ces progrès ont été réalisés en grande partie au moyen de compressions de dépenses, qui ont représenté 98 pour cent de la diminution totale du déficit en 1985-86 et contribueront pour 70 pour cent à la réduction totale du déficit d'ici 1990-91 (tableau 1.2 et graphique 1.5). Les restrictions de dépenses ont touché un large éventail de programmes, mais ce sont les dépenses non statutaires qui ont fait l'objet de l'examen le plus rigoureux. D'importantes coupures ont été opérées dans les budgets de divers ministères, dont les Transports; l'Expansion industrielle régionale; Santé Nationale et Bien-être social; Énergie, Mines et Ressources; les Affaires extérieures; et Emploi et Immigration. Grâce à ces réductions et aux nouvelles initiatives de gestion, les dépenses non statutaires ont chuté de 1.4 pour cent cette année (graphique 1.6) par rapport à des hausses annuelles de

Tableau 1.2

Mesures de réduction du déficit par composante budgétaire

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91
	(en milliards de dollars)			
Réductions nettes de dépenses				
Programmes	4.3	5.8	7.7	12.0
Économies d'intérêt induites	0.3	1.0	2.0	6.7
Total	4.6	6.8	9.7	18.7
Réductions de dépenses fiscales	0.4	1.6	2.1	2.9
Autres changements fiscaux nets[2]	−0.3	1.8	3.1	5.1
Réduction du déficit	4.7	10.2	14.9	26.7
Ventilation en pourcentage				
Réductions nettes de dépenses	98	67	65	70
Réductions de dépenses fiscales	9	16	14	11
Autres changements fiscaux nets[1]	−7	18	21	19
Total	100	100	100	100
Réduction de la dette	4.7	14.9	29.8	97.5

[1] Les chiffres étant arrondis, leur somme pourra ne pas correspondre au total.

[2] Y compris les mesures fiscales relevant de l'accord sur l'énergie de l'Ouest.

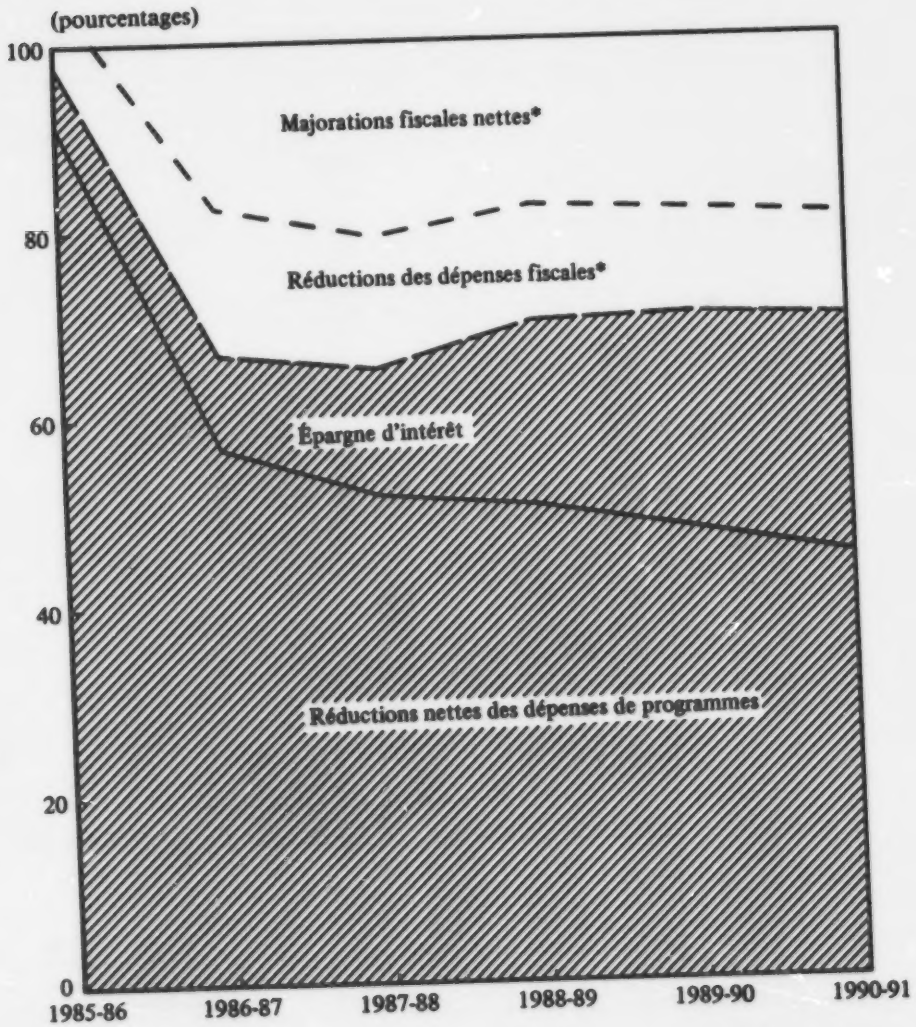
12 pour cent en moyenne au cours des 10 années précédentes. Selon les projections, les dépenses non statutaires augmenteront de moins de 2 pour cent par an en moyenne entre 1984-85 et 1990-91. En termes réels, elles fléchiront pendant cette période de près de 2 pour cent par an. Il s'agit d'un redressement spectaculaire et bien nécessaire par rapport à l'évolution des 10 dernières années.

Étant donné les importants objectifs sociaux auxquels contribuent les grands programmes statutaires, les réductions non pas été aussi marquées dans ce domaine. Un effort de restriction a néanmoins été fourni: l'indexation des allocations familiales a été limitée à l'augmentation de l'Indice des prix à la consommation qui dépasse 3 pour cent. Des réductions planifiées de la croissance des transferts aux provinces sont également mises en oeuvre et le programme d'indemnisation pétrolière a été éliminé. Combinées au fait que les besoins de financement de nombreux programmes statutaires ralentiront à mesure que l'économie poursuivra son expansion et que le chômage diminuera ces réductions, se traduisent pas une croissance projetée des programmes statutaires de 3 pour cent par an seulement, en moyenne, d'ici la fin de la décennie.

Une fois les dépenses de programmes maîtrisées, le service de la dette publique est le principal facteur de hausse du déficit à moyen terme. Même avec la compression des dépenses de programmes et les hausses de recettes, le service de la dette publique devrait passer de près de $26 milliards cette année à $35 milliards en 1990-91. Le problème que pose le service de la dette publique aurait d'ailleurs été bien plus grave sans le plan d'action appliqué au cours des 18 derniers mois. Si les dépenses ont été la principale cible de l'effort de réduction du déficit, l'ampleur de la dette et ses frais de service a rendu des hausses de recettes nécessaires.

Graphique 1.5

Sources de réduction du déficit

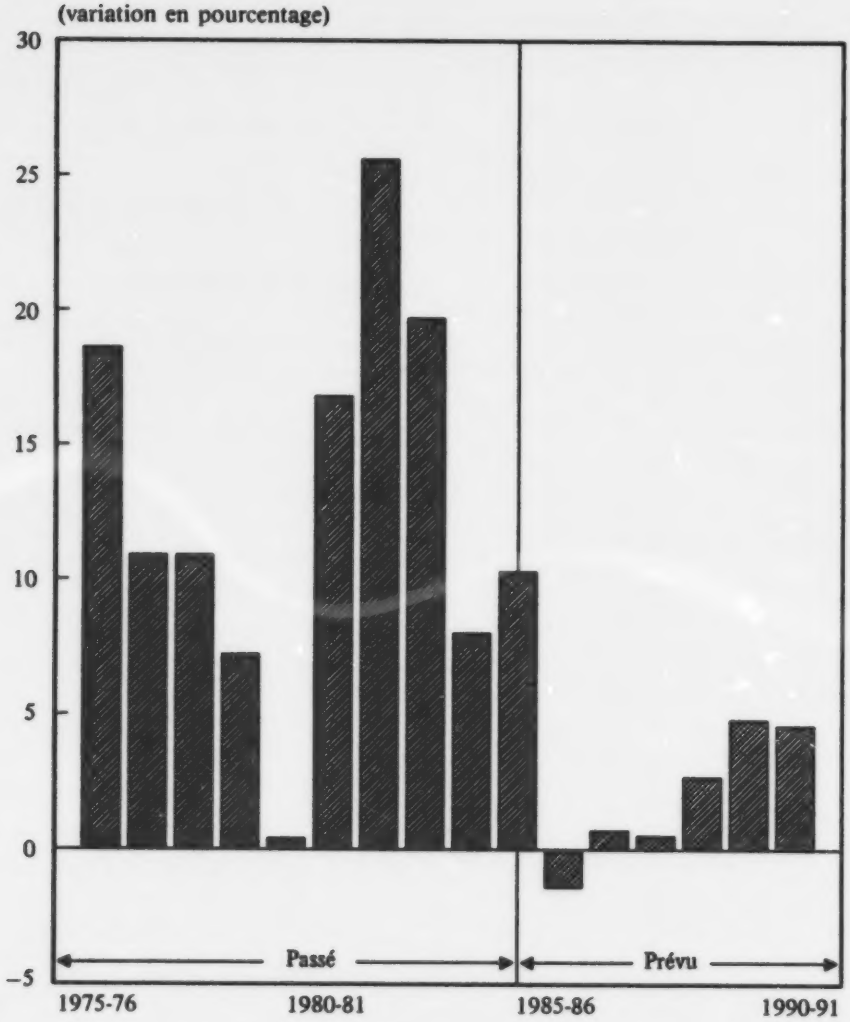


*Au cours de l'exercice 1985-86, les réductions des dépenses fiscales ont contribué à réduire le déficit de $400 millions tandis que d'autres modifications fiscales l'ont fait augmenter de $300 millions.

Des recettes plus élevées seront tirées des impôts directs des particuliers et des sociétés, ainsi que de la fiscalité indirecte. Dans chaque catégorie, les mesures prises reflètent le principe voulant que le fardeau pèse principalement sur les contribuables qui sont en mesure de le supporter, mais qu'il faut également tenir compte des impératifs d'efficacité économique. En raison de cette structure, les recettes fiscales budgétaires, qui étaient tombées d'un sommet de 18.3 pour cent du PNB en 1974-75 à 15.1 pour cent en 1983-84, remonteront à 16.9 pour cent du PNB d'ici 1987-88 et resteront à ce niveau jusqu'à la fin de la décennie.

Graphique 1.6

Croissance des dépenses non statutaires

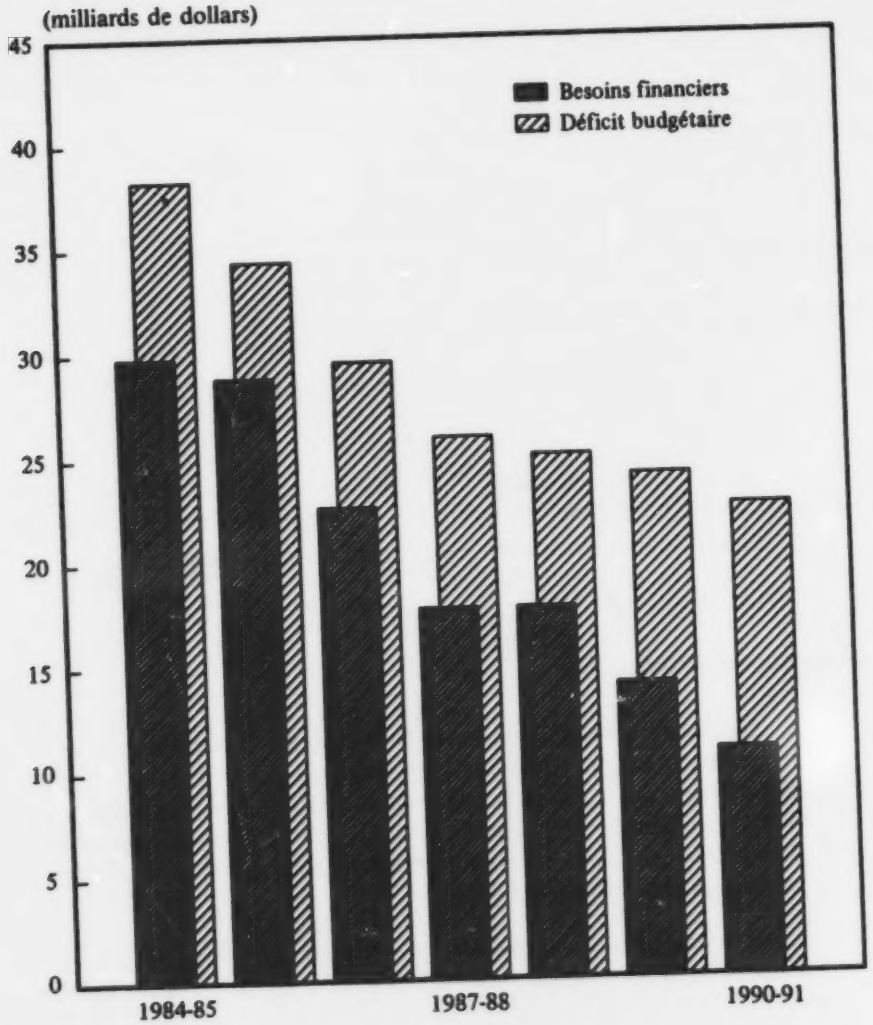


Le tableau 1.3 résume l'évolution projetée de la situation financière du gouvernement fédéral. Les chiffres, calculés dans le cadre des Comptes publics, incorporent les modifications comptables recommandées par le Vérificateur général. Le déficit budgétaire et les besoins financiers devraient rapidement baisser d'ici la fin de la décennie par rapport au niveau record atteint en 1984-85 (graphique 1.7).

Selon les Comptes nationaux, le déficit devrait diminuer de $5.8 milliards au cours du présent exercice pour descendre à $26.4 milliards, après avoir culminé à plus de $32 milliards en 1984-85. D'autres réductions projetées de près de $7 milliards au

Graphique 1.7

Déficit budgétaire et besoins financiers



cours des deux prochains exercices ramènent le déficit d'après les Comptes nationaux à $19.6 milliards en 1987-88. À moyen terme, le déficit dépendra dans une très large mesure de l'évolution économique. Toute projection à moyen terme est entourée d'incertitudes considérables, mais d'après un scénario intermédiaire le déficit selon les Comptes nationaux devrait tomber en dessous de $15 milliards en 1990-91, soit 2.3 pour cent du PNB seulement. Les besoins financiers de l'État accusent une baisse très comparable, tombant d'un sommet de $29.8 milliards en 1984-85 à moins de $11 milliards vers la fin de la décennie.

Tableau 1.3

État sommaire des opérations[1]

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91
	(en milliards de dollars)				
Opérations budgétaires					
Recettes	70.9	78.0	87.3	94.0	114
Dépenses	109.1	112.3	116.7	120.0	136
Déficits	38.2	34.3	29.5	25.9	22
Recettes non budgétaires	8.4	5.4	6.9	8.3	12
Besoins financiers (opérations de change exclues)	29.8	28.8	22.6	17.7	11
Dette publique nette	199.1	233.4	262.8	288.8	360
Variation en pourcentage	23.8	17.2	12.6	9.9	7
En pourcentage du PNB	47.3	51.4	53.8	55.1	56
Pour mémoire:					
Déficit budgétaire selon l'ancienne méthode comptable	36.9	33.8	29.8	27.9	22

[1] Les chiffres étant arrondis, leur somme pourra ne pas correspondre au total.

Le plan du document

Ce document présente les mesures du budget de février dans le contexte de la stratégie globale de renouveau économique du gouvernement. Les chapitres qui suivent exposent la restructuration apportée au cadre des dépenses et au système de recettes dans le but non seulement de résorber le déficit, mais aussi de la faire de manière que l'État intervienne moins dans les décisions du secteur privé et encourage l'initiative de ce dernier.

Le deuxième chapitre est consacré à la stratégie de réduction des dépenses fédérales et donne des exemples précis d'initiatives prises pour reprendre en main les dépenses publiques. On y attache une attention particulière au rôle joué par les compressions de dépenses pour relever les défis exposés dans la stratégie de renouveau économique.

Le troisième chapitre passe en revue les initiatives prises jusqu'ici en matière de recettes. Si l'effort de maîtrise de la dette a porté principalement sur les dépenses, la gravité du problème a rendu nécessaire une augmentation des recettes.

Le quatrième chapitre présente des projections financières détaillées jusqu'en 1987-88. Il décrit les facteurs économiques sous-tendant les projections financières et permet de rapprocher ces dernières des projections du budget de mai 1985. Il souligne également la diminution rapide des besoins d'emprunt du gouvernement.

Le cinquième chapitre évoque les projections financières à moyen terme que pourraient produire d'autres scénarios d'évolution économique. En se basant sur des profils économiques raisonnables, le ratio de la dette publique au PNB devrait se stabiliser, puis s'orienter à la baisse au début des années 90.

Ce document comprend également cinq annexes qui fournissent des renseignements supplémentaires. La première présente les modifications comptables instaurées dans ce budget sur la recommandation du Vérificateur général et montre leur effet sur le déficit budgétaire. L'annexe 2 retrace l'évolution de la situation budgétaire du secteur public. La troisième annexe compare les résultats enregistrés par le Canada sur le plan financier avec ceux de ses principaux partenaires commerciaux membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'annexe 4 présente les projections financières dans le cadre des Comptes nationaux. Enfin, la dernière annexe expose les opérations de la dette publique et les met en rapport avec les besoins d'emprunt. Un certain nombre de tableaux de référence chronologiques sont fournis à la fin du document.

2. La gestion des dépenses fédérales

Aperçu

Le gouvernement est résolu à restreindre les dépenses fédérales et à les gérer de manière aussi efficace que possible. À cette fin, il a pris des mesures afin de ramener l'ensemble des dépenses fédérales de 26 pour cent du produit national brut (PNB) en 1984-85 à 21 pour cent d'ici 1990-91 (voir le graphique 2.1). Ce plan de dépenses permettra de faire tomber l'importance relative des dépenses fédérales aux niveaux du début des années 70, ainsi que de réduire considérablement l'écart entre les recettes et les dépenses. Le gouvernement fédéral applique ces mesures de restriction à l'ensemble de ses ministères afin d'encourager une amélioration généralisée de l'efficacité dans la prestation des services publics.

Ce chapitre retrace d'abord brièvement l'évolution des dépenses publiques depuis une dizaine d'années. Il expose ensuite les grands aspects de la stratégie de reprise en main des dépenses publiques, ainsi que les progrès réalisés jusqu'ici, notamment en tenant compte des mesures présentées dans ce budget.

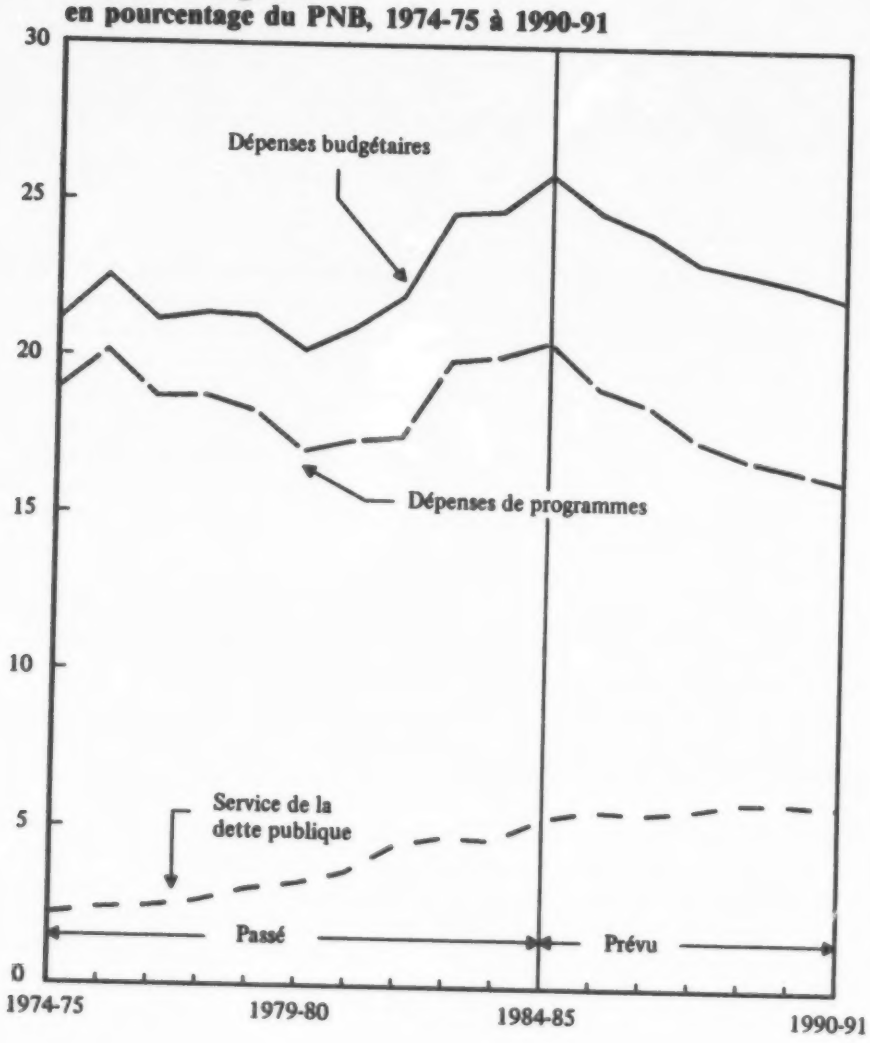
Le profil des dépenses: le passé

Entre 1974-75 et 1984-85, l'ensemble des dépenses fédérales a augmenté à un rythme annuel moyen de 13.4 pour cent, soit nettement plus que le taux d'inflation moyen de 8.8 pour cent. Les programmes statutaires et non statutaires ont contribué à cette hausse, encore que les programmes non statutaires aient progressé à un rythme particulièrement rapide. Le service de la dette publique est devenu lui aussi de plus en plus lourd, passant de 2.2 pour cent du PNB en 1974-75 à 5.3 pour cent en 1984-85. Son gonflement est devenu particulièrement notable après la très forte hausse des taux d'intérêt à la fin des années 70 (graphique 2.1).

En proportion du PNB, les dépenses fédérales se sont orientées en hausse, passant d'environ 15 pour cent en 1965 à plus de 20 pour cent en 1975. De nouveaux programmes, l'indexation de nombreux programmes sociaux et les modifications apportées à l'assurance-chômage ont, entre autres facteurs, contribué à cette évolution. Le ratio des dépenses au PNB s'est stabilisé pendant la deuxième moitié des années 70, sous l'effet des mesures de restriction visant à réduire les tensions inflationnistes après 1975, mais cette modération apparente a reflété en partie le remplacement de certaines dépenses de programmes par des réductions de recettes. Par exemple, les allocations familiales et les transferts aux provinces au titre du Financement des programmes établis ont été remplacés en partie par des

Graphique 2.1

Dépenses budgétaires
en pourcentage du PNB, 1974-75 à 1990-91



allégements fiscaux accordés aux bénéficiaires initiaux. Dans beaucoup d'autres domaines, la hausse constante des dépenses publiques s'est poursuivie.

Durant la récession de 1981-82, les dépenses fédérales en proportion du PNB recommencèrent à augmenter, les éléments de dépenses publiques sensibles à la conjoncture, comme les paiements d'assurance-chômage, réagissant à l'aggravation de la situation économique. De plus, un certain nombre d'initiatives anticonjoncturelles furent prises pendant cette période, ce qui a accru encore les dépenses. Malgré une baisse du PNB en termes réels pendant la récession, l'inflation se situa dans les deux chiffres, alourdissant ainsi le coût des programmes fédéraux indexés. La récession entraîna une forte contraction de

Tableau 2.1

Évolution des dépenses fédérales, 1974-75 à 1985-86

	1974-75	1980-81	1984-85	1985-86
En pourcentage du Produit national brut				
Programmes statutaires	11.2	10.3	11.5	10.8
Programmes non statutaires	7.7	7.0	9.1	8.3
Service de la dette publique	2.2	3.6	5.3	5.6
Ensemble des dépenses	21.1	20.9	25.9	24.7

	1974-75 à 1980-81	1981-82 à 1984-85	1985-86
Variation annuelle moyenne en pourcentage			
Programmes statutaires	10.9	12.5	1.1
Programmes non statutaires	10.6	15.6	– 1.4
Service de la dette publique	22.0	20.5	14.0
Ensemble des dépenses	12.2	15.0	2.9
Inflation (Indice des prix à la consommation)	9.1	8.3	4.0

l'assiette des impôts et des taxes, réduisant ainsi les recettes fiscales et élargissant l'écart entre les dépenses et les recettes. La hausse résultante du déficit et de la dette pendant cette période se traduisit par une augmentation considérable du service de la dette publique, qui fut aggravée par le niveau élevé des taux d'intérêt réels. En 1984-85, le service de la dette publique absorbait 32 pour cent des recettes fédérales et représentait 21 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques. Les paiements d'intérêt étaient devenus le poste le plus important des dépenses publiques et celui qui augmente le plus vite.

Telle était la situation à laquelle était confronté le gouvernement il y a tout juste 18 mois. Alors que l'économie était dans sa deuxième année de reprise, la situation financière empirait au lieu de s'améliorer. De plus, en raison de la politique antérieure de hausser les dépenses proportionnellement à la croissance de l'économie, les dépenses de programmes augmentaient et devaient continuer d'augmenter à un rythme nettement supérieur à celui de l'inflation (graphique 2.2). Cela permettait d'éviter une réévaluation critique des programmes existants et la restructuration des priorités de programme. Cela nécessitait également une croissance des recettes beaucoup plus rapide que celle de l'économie, uniquement pour empêcher le déficit d'augmenter.

Dans le cadre de la stratégie globale de promotion d'une croissance soutenable de la production et de l'emploi, ainsi pour reprendre en main les dépenses publiques, il fallait élaborer un plan de dépenses permettant de réduire sensiblement le niveau réel des dépenses fédérales. Des mesures immédiates et énergiques s'imposaient également afin de maîtriser un déficit rapidement croissant qui rendait les finances fédérales de plus en plus vulnérables aux variations des taux d'intérêt.

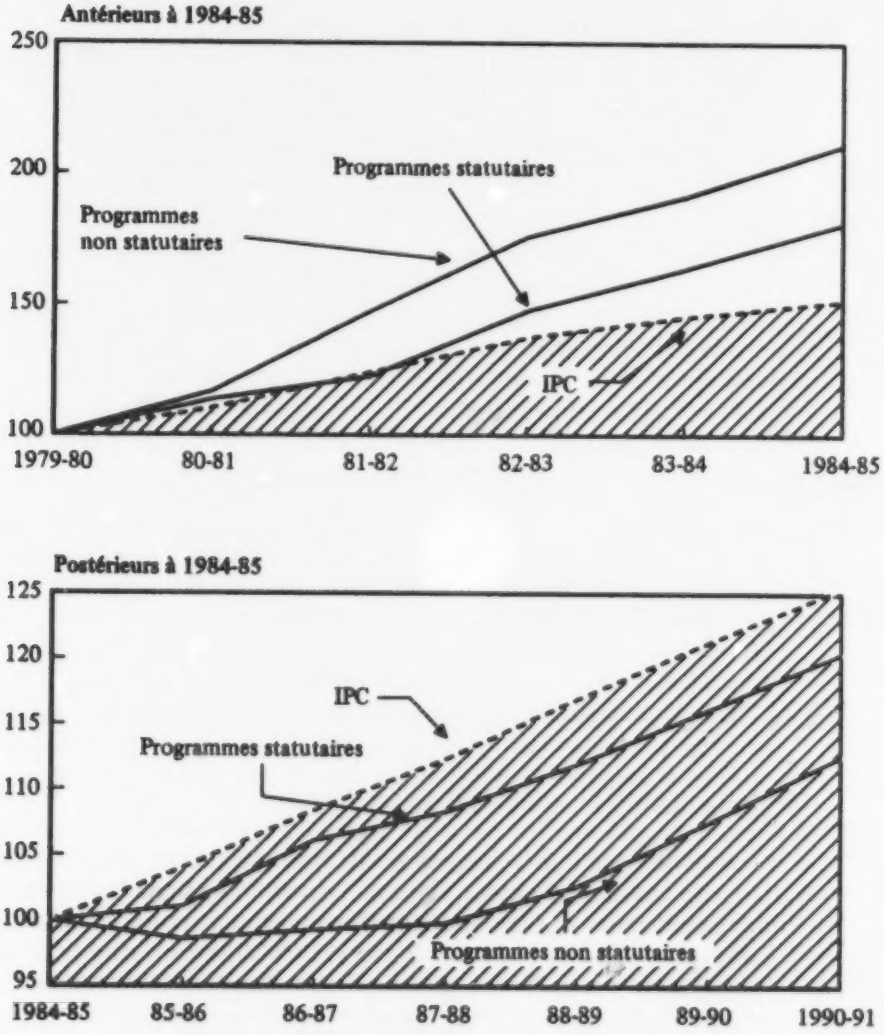
La restriction des dépenses: le fruit des initiatives de politique

Le gouvernement a pris des mesures afin d'inverser la tendance à la hausse du ratio de la dette fédérale au PNB et de reprendre en main ses dépenses. Pour ce faire, il a entrepris:

- d'éliminer l'inefficacité;
- d'améliorer la gestion de l'appareil de l'État; et
- d'éliminer les programmes périmés et inefficaces.

Graphique 2.2

Dépenses de programmes et taux d'inflation



Les mesures prises par le gouvernement ont permis d'assister à un renversement spectaculaire du profil de croissance des dépenses publiques. En 1985-86, les réductions brutes des dépenses ont permis d'économiser environ $6 milliards. Cette économie devrait s'élever à plus de $7 milliards en 1986-87 et dépasser les $13 milliards en 1990-91. Les économies cumulatives entraînées par ces réductions des dépenses de programmes prévues antérieurement représentent plus de $59 milliards entre 1985-86 et 1990-91.

L'ensemble des dépenses de programmes – c'est-à-dire l'ensemble des dépenses publiques moins le service de la dette publique – s'élèvera à $86,640 millions[1] en 1985-86. Ce chiffre est inférieur aux sommes dépensées en 1984-85. Il représente la première baisse des dépenses fédérales de programmes au cours de l'après-guerre. Les dépenses non statutaires – celles que le gouvernement contrôle le plus directement – seront inférieures de $500 millions à celles de l'exercice précédent, la réduction étant de $900 millions si l'on exclut de la comparaison la défense et l'aide à l'étranger. À peu près tous les ministères fédéraux sont touchés. Ces réductions ont été réalisées bien que les prix aient augmenté de 4 pour cent en moyenne pendant l'année. En termes réels, les dépenses consacrées aux programmes non statutaires du gouvernement fédéral ont baissé de 5.5 pour cent en 1985-86.

Le gouvernement a manifestement bien repris en main ses dépenses. Le total des dépenses, y compris le service de la dette publique, s'élèvera à $112.3 milliards en 1985-86. Cela représente une hausse de 2.9 pour cent seulement par rapport à l'an dernier, alors que l'augmentation avait été de 13.1 pour cent entre 1983-84 et 1984-85. En fait, le total des dépenses sera inférieur cette année de $1.2 milliard aux prévisions du budget de mai 1985. Le gouvernement a donc démontré qu'il peut respecter le budget des dépenses qu'il s'était fixé en mai dernier.

Les résultats des initiatives prises par le gouvernement en matière de dépenses ne s'arrêtent pas là. Les mesures prises depuis novembre 1984 assurent une maîtrise continue des dépenses fédérales. Jusqu'à la fin de la décennie, le rythme de croissance des dépenses de programmes restera inférieur au taux d'inflation. En proportion du PNB, l'ensemble des dépenses fédérales retombera aux niveaux enregistrés au début des années 70, tandis que les dépenses de programmes redescendront aux niveaux de la fin des années 60.

Le but général de la stratégie de dépenses est de réduire les dépenses en termes réels, de façon que les objectifs financiers fondamentaux du gouvernement puissent être atteints. Dans le cadre des contraintes imposées par cette stratégie, le gouvernement a jugé opportun de réorienter ses ressources vers certains domaines hautement prioritaires. Ainsi, il a accru les crédits des programmes de création d'emplois et de formation, étendu l'allocation de conjoint aux veufs et aux veuves de 60 à 64 ans, et majoré les prestations aux anciens combattants. Il a également augmenté les crédits à la recherche et au développement ainsi que le budget des programmes culturels, de même que l'aide fournie aux agriculteurs en difficulté financière.

---

[1] D'après les nouvelles méthodes comptables – voir l'annexe I.

Les restrictions de dépenses: les mesures prises

Les recommandations du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes sont à l'origine de nombre des réductions de programmes et des initiatives annoncées dans le budget de mai 1985 et mises en oeuvre au cours des mois suivants.

Ce budget met en oeuvre d'autres modifications des dépenses, qui permettront de réaliser des économies nettes supplémentaires d'environ $0.7 milliard en 1986-87 et $1.1 milliard au cours de l'exercice suivant; ces économies passeront à $2.2 milliards d'ici 1990-91. Les Documents budgétaires donnent plus de détails sur ces modifications des dépenses, qui sont résumées au tableau 2.2.

Tableau 2.2

Mesures de dépenses prises dans ce budget

	1986-87	1987-88	1990-91
	(en millions de dollars)		
Réductions de dépenses			
Réductions spéciales des dépenses non statutaires	500	610	940
Réduction des réserves	200	345	1,665
Aide publique au développement	83	204	520
Défense	100	185	–
Total des réductions	883	1,345	3,125
Hausses des dépenses	213	295	890
Réductions nettes des dépenses	670	1,050	2,235

Les initiatives de gestion

Un élément important de la stratégie de dépenses est la gestion plus efficace des ressources de l'État. Outre les mesures particulières adoptées à la suite de recommandations du Groupe de travail ministériel, le gouvernement s'est fixé des objectifs rigoureux de contrôle de la hausse des dépenses. Par ailleurs, les ministres et les hauts responsables des ministères disposent d'une marge de manoeuvre accrue et sont plus directement responsables de la gestion des ressources qui leur sont confiées, afin de pouvoir réagir avec rapidité et efficacité à l'évolution de la situation.

Des objectifs ont été établis en matière d'années-personnes. Le Budget principal des dépenses de 1986-87 reflète une diminution de 2 pour cent du nombre autorisé d'emplois dans l'administration fédérale par rapport au niveau établi en 1985-86. Au cours de chacun des exercices qui se succéderont jusqu'à la fin de la décennie, l'emploi sera réduit de 1 pour cent. En conséquence, le nombre d'emplois baissera de 15,000 dans l'administration fédérale d'ici 1990-91, par rapport au niveau de 1984-85. Les frais généraux sont également assujettis à des limites strictes. Dans

le cadre de la compression générale de $500 millions annoncée dans ce budget, équivalant à une réduction de 2 pour cent des programmes non statutaires, les dépenses de fonctionnement et d'entretien seront réduites en moyenne de 2 pour cent en termes nominaux en 1986-87, ce qui équivaut, compte tenu de l'inflation, à une contraction *réelle* d'environ 6 pour cent. La croissance des dépenses de fonctionnement et d'entretien sera également limitée à 2 pour cent par an au cours des exercices futurs, d'où d'autres économies en termes réels.

Les réserves de fonctionnement pour éventualités subissent également d'importantes réductions cette année, qui s'amplifieront jusqu'à la fin de la décennie. En 1990-91, elles seront inférieures de moitié environ à leur niveau dans le plan de dépenses de 1984. En raison de cette diminution des réserves, les ministères doivent s'imposer une discipline accrue pour éviter les hausses de coûts et respecter les budgets pré-établis.

Ce genre d'initiative de gestion a déjà produit une économie brute de $2.4 milliards pour l'exercice 1985-86. Elles ont permis au gouvernement de rester bien en deça des objectifs qu'il s'était fixés dans le budget de mai 1985 en matière de dépenses de programme pour 1985-86 et ce, malgré des dépenses imprévues. Sur les plans du personnel, des réserves et des frais généraux, les économies devraient s'élever à $6 milliards par an d'ici 1990-91, ce qui représenterait des économies cumulatives de plus de $26 milliards d'ici la fin de la décennie.

Des efforts sont également fournis pour chercher le plus possible à mieux récupérer les coûts. Les services de transport, les services d'inspection, les communications, les publications de l'État et plusieurs autres domaines offrent au gouvernement la possibilité de recueillir davantage les recettes auprès des particuliers ou des groupes qui bénéficient le plus directement de ces services. Par exemple, le gouvernement établira un nouveau système de prix pour les cartes et les photos aériennes produites par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Le gouvernement récupère également une proportion accrue du coût des aéroports fédéraux auprès des usagers. Les prix de vente des publications de Statistique Canada, les droits de passage sur les traversiers du CN Marine, les droits de licence de radio et les frais d'inspection des aliments ont tous été majorés.

Autre mesure visant à accroître l'efficacité, à supprimer le gaspillage et à résorber le déficit, le gouvernement liquide les avoirs excédentaires et vend certaines sociétés d'État. Il gère également son encaisse de façon plus rigoureuse. De nouvelles méthodes internes ont également été mises en place pour réduire les risques de défaillance auxquels s'expose l'État au titre des nouvelles garanties de prêt. Parmi ces nouvelles méthodes figurent de nouvelles modalités de filtrage plus sévères et la constitution graduelle d'une réserve spéciale permettant de se protéger contre les défauts de paiement.

En résumé, le gouvernement demeure convaincu que le secteur privé doit être la source d'une croissance économique soutenue et qu'en conséquence, les interventions publiques doivent être réduites au minimum. Les activités sont rationalisées partout où cela est possible. Toutes les possibilités de privatisation des sociétés d'État qui ne sont plus nécessaires pour promouvoir des objectifs

publics valables sont étudiées. Par exemple, le gouvernement fédéral a déjà cédé ses participations financières dans la Corporation de développement du Canada, la Société des transports du Nord Ltée et la Société de Havilland, et il envisage d'autres ventes. Les immobilisations qui sont excédentaires par rapport aux besoins sont liquidées de façon ordonnée. Les possibilités de réaliser des gains de productivité sont explorées, tout en maintenant les services publics essentiels. On s'attend que les sociétés d'État qui font leurs frais versent des intérêts proportionnels aux sommes que l'État y a investi. On s'attend que les sociétés d'État qui dépendent du gouvernement soient soumises à un contrôle plus rigoureux. De bonnes méthodes de gestion de l'encaisse continuent d'être mises en place, et les tirages anticipés sur le Fonds du revenu consolidé, soit avant qu'il n'y ait besoin effectif de trésorerie, ne seront pas autorisés.

Les réductions de programmes

L'élimination des programmes improductifs et la réforme de d'autres activités afin de les rendre plus efficaces et mieux adaptées à un contexte évolutif est un élément tout aussi important de la stratégie de dépenses du gouvernement. Nombre de programmes mis en place il y a des années n'ont plus de raison d'être. D'autres servaient uniquement à soutenir des producteurs inefficaces et empêchaient les particuliers et les entreprises de s'engager dans des activités plus productives et rentables.

Les mesures prises par le gouvernement ont déjà permis d'éliminer ou de réduire beaucoup de programmes de ce genre. Par exemple, dans le cadre de l'Accord sur l'énergie dans l'Ouest, les paiements d'encouragements pétroliers sont éliminés graduellement, d'où des économies qui atteindront plus de $900 millions d'ici la fin de la décennie. Les subventions aux transports sont également réduites, et l'exploitation de VIA Rail est placé en régime d'autofinancement complet dans le couloir Québec-Windsor. Les subventions à l'industrie et à l'agriculture sont diminuées de $350 millions en 1985-86, les économies devant augmenter les années suivantes. La recherche nucléaire et la production d'eau lourde subissent des réductions, sous la forme d'une diminution des budgets de recherche et de la fermeture des usines d'eau lourde du Cap-Breton. Le programme d'isolation thermique des résidences canadiennes, le programme de remplacement du pétrole et le programme Katimavik ont été supprimés.

Les compressions de programmes non statutaires ont permis d'économiser $2.7 milliards en 1985-86. Jointes aux initiatives de gestion mentionnées précédemment, ces mesures sont à l'origine du renversement spectaculaire de l'évolution des dépenses non statutaires. Cependant, ces dernières ne représentent que 40 pour cent de l'ensemble des dépenses de programmes. Si les paiements de transferts statutaires qui bénéficient aux régions et aux citoyens les plus défavorisés du Canada continuent de représenter une priorité importante pour le gouvernement, tout effort vraisemblable de redressement des finances publiques doit tenir compte des moyens permettant de modérer, à tout le moins, le rythme de croissance de ces dépenses. Un certain nombre de mesures importantes ont été prises à cet égard.

À partir de 1986, le facteur d'indexation des allocations familiales est basé sur la hausse annuelle de l'Indice des prix à la consommation, moins 3 pour cent. Les bénéficiaires continuent d'être protégés contre une hausse rapide des prix, mais ils ne seront plus indemnisés de l'inflation qui est inférieure à 3 pour cent par an. La formule servant à déterminer l'ensemble des transferts fédéraux aux provinces dans le cadre du Financement des programmes établis (FPE) subit elle aussi des modifications. À compter de l'exercice 1986-87, le facteur d'indexation du FPE sera réduit de 2 points par an, avec une disposition de paiements spéciaux dans l'éventualité où l'inflation globale dépasserait la croissance du total des droits.

Ces mesures touchant les programmes intérieurs ne sont pas suffisantes pour permettre de stabiliser la croissance de la dette fédérale et d'atteindre les grands objectifs financiers du gouvernement. Aussi celui-ci a-t-il également réexaminé certains de ses engagements internationaux.

La hausse des dépenses d'aide publique au développement (APD) du Canada sera réduite de $1.5 milliard sur les cinq prochaines années. L'économie sera de $83 millions en 1986-87 et de $204 millions en 1987-88. Les taux de croissance prévus antérieurement s'établissaient à 18 pour cent pour 1986-87 et 11 pour cent par an ensuite, pour permettre au Canada, conformément à son objectif, de consacrer à l'APD 0.6 pour cent de son PNB en 1990. Le gouvernement a jugé que ces taux de croissance ne peuvent être soutenus à l'heure où les programmes intérieurs sont soumis à des restrictions rigoureuses. Aussi a-t-il décidé de repousser à 1995 la date prévue pour atteindre l'objectif de 0.6 pour cent. Les dépenses d'APD s'élèveront à $13.6 milliards au cours des cinq prochaines années.

Même avec ce nouveau plan de dépenses, le Canada maintiendra un programme d'aide considérable et croissant, qui sera suffisant pour maintenir l'APD à 0.5 pour cent du PNB. Pour atteindre ce chiffre en 1986, le gouvernement accroîtra le budget d'APD de 15.6 pour cent, soit de $319 millions, en y consacrant $2,364 millions. Au cours des exercices suivants, la hausse de l'APD sera parallèle à la croissance du PNB.

Bien que la défense reste un domaine hautement prioritaire, la croissance de son budget sera réduite de 1 pour cent tant en 1986-87 qu'en 1987-88. Cela permettra d'économiser $100 millions en 1986-87 et $185 millions en 1987-88. Les dépenses consacrées à la défense augmenteront de plus de 6 pour cent en moyenne par an jusqu'à la fin de la décennie. Ce taux tient compte de l'inflation et d'une croissance réelle de 2.75 pour cent en 1986-87 et de 2 pour cent par année ensuite.

L'incidence globale de la stratégie de dépenses du gouvernement est présentée au tableau 2.4. Les initiatives de gestion ont permis de réaliser des économies brutes de $3.1 milliards en 1985-86. Ces économies augmenteront au fil des années et représenteront $7.2 milliards par an en 1990-91. En termes cumulatifs, les initiatives de gestion réduiront les dépenses de plus de $30 milliards. L'effet des réductions de programmes particuliers est tout aussi important. En 1985-86, les compressions de programmes fédéraux ont permis d'économiser près de $3 milliards. Ces économies passeront à presque $7 milliards en 1990-91, ce qui permettra de réaliser des économies d'environ $29 milliards au total pendant les six années considérées.

Dans l'ensemble, ces initiatives en matière de dépenses réduiront les dépenses fédérales projetées de plus de $13 milliards par an d'ici 1990-91. Lorsque l'on tient compte de leurs effets sur le service de la dette publique, les réductions totales de dépenses s'élèvent à $20 milliards par an. Les mesures touchant les dépenses brutes entraînent globalement une diminution d'environ $78 milliards de la dette publique par rapport au volume qu'elle aurait autrement atteint, soit approximativement les 70 pour cent de la réduction totale de la dette que comporte le plan financier (tableau 2.3).

Tableau 2.3

Effet des mesures de réduction brute des dépenses prises depuis l'automne de 1984

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91	Effet cumulatif 1985-86 à 1990-91
			(en millions de dollars)		
1. Initiatives de gestion					
Réductions des années-personnes et frais généraux	1,066	1,847	2,247	3,463	14,400
Réductions des réserves	1,335	1,104	1,565	3,020	11,771
Récupération des coûts	223	306	432	547	2,522
Privatisation/gestion immobilière	116	610	50	50	926
Gestion de l'encaisse	373	130	70	120	873
Ensemble des initiatives de gestion	3,113	3,997	4,364	7,200	30,492
2. Réductions de programmes					
Agriculture	84	93	85	80	502
Communications	97	86	83	83	515
Emploi et Immigration	372	232	294	294	1,780
Énergie, Mines et Ressources	815	1,206	1,671	1,280	8,183
Affaires extérieures	233	248	458	936	3,142
Santé nationale et Bien-être social	30	292	522	1,652	4,815
Expansion industrielle régionale	379	280	341	350	2,050
Sciences et Technologie	71	73	80	54	386
Secrétariat d'État	15	131	187	787	1,944
Transport	346	360	662	760	3,607
Conseil du Trésor	85	85	85	85	510
Autres ministères	186	343	381	174	1,448
Ensemble des réductions de programmes	2,713	3,429	4,849	6,535	28,882
Ensemble des réductions de dépenses directes	5,826	7,426	9,213	13,735	59,374
Effet induit sur le service de la dette	260	1,018	2,024	6,736	18,729
Ensemble des réductions des dépenses	6,086	8,444	11,237	20,471	78,103

Les projections de dépenses par enveloppe

Les détails du nouveau plan de dépenses sont fournis, par enveloppe, au tableau 2.4. La première partie du tableau présente les dépenses par enveloppe de 1984-85 à 1987-88. La deuxième partie indique les variations en pourcentage et la section du bas, les dépenses par enveloppe en proportion de l'ensemble des dépenses de programmes – c'est-à-dire du total des dépenses moins le service de la dette publique – ce qui donne un aperçu de l'évolution des priorités de dépenses du gouvernement pendant la période considérée.

Le cadre des dépenses tient compte d'un certain nombre de modifications comptables recommandées par le Vérificateur général. Ces modifications sont expliquées à l'annexe 1. Elles ont pour effet net d'accroître le cadre de dépenses de $8 à $9 milliards par an. Cette hausse est due en majeure partie à l'incorporation de toutes les dépenses d'assurance-chômage aux dépenses budgétaires, au lieu qu'y soient incluses uniquement les dépenses du gouvernement fédéral au titre des prestations prolongées, des prestations régionales et des prestations aux pêcheurs.

Les variations annuelles et les changements de parts des dépenses de programmes comprises dans les diverses enveloppes reflètent à la fois les initiatives adoptées depuis l'automne de 1984 et l'évolution projetée de l'économie. Elles traduisent également les priorités du gouvernement. De manière générale, le plan de dépenses prévoit une diminution des interventions dans le secteur privé canadien, d'où une réduction progressive de l'enveloppe du Développement économique et régional. Le plan comporte aussi un accroissement de l'aide à ceux qui en ont besoin, tant au Canada qu'à l'étranger, ce qui se traduit par une augmentation des enveloppes des Affaires sociales, des Affaires extérieures et de l'aide.

L'enveloppe du Développement économique et régional a enregistré une hausse s'établissant dans les deux chiffres au cours de chacune des années de la période 1980-81 à 1984-85. Ces augmentations étaient dues à l'instauration de plusieurs programmes nouveaux et d'améliorations de programmes dans le cadre du Programme énergétique national, puis à cause de la récession de 1981-82. La contraction de cette enveloppe à partir de 1985-86 résulte des mesures touchant les dépenses annoncées dans l'exposé de novembre 1984, le budget de mai 1985 et le présent budget. Parmi les programmes touchés figuraient le programme d'indemnisation pétrolière, le programme d'encouragements pétroliers et plusieurs autres programmes énergétiques, les subventions à l'industrie, sensiblement réduites, et les subventions aux transports, qui ont été également diminuées. Ces réductions amélioreront le fonctionnement des marchés en atténuant l'influence de l'État sur les décisions des entreprises. En proportion du total des dépenses de programmes, l'enveloppe du Développement économique et régional tombera, passant de 17 pour cent en 1984-85 à environ 10 pour cent en 1987-88.

L'enveloppe du Développement social comprend plusieurs grands programmes statutaires qui, pour la plupart, sont soit indexés soit financés en vertu d'une formule. Au nombre de ceux-ci figurent la sécurité de la vieillesse, l'assurance-chômage, les paiements de bien-être social aux nécessiteux aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, les allocations familiales et les prestations aux

anciens combattants. À quelques exceptions près, les dépenses relatives à ces programmes augmentent à peu près au même rythme que l'inflation et en fonction des variations de la population des bénéficiaires. L'enveloppe du Développement social représente environ 60 pour cent des dépenses de programmes. Depuis novembre 1984, plusieurs mesures ont été prises pour contribuer à maîtriser la hausse des coûts dans ce domaine. Comme il a été indiqué, les changements des formules d'indexation des allocations familiales et des transferts aux provinces au titre de l'assurance-santé et de l'enseignement postsecondaire réduiront la croissance des dépenses dans ces secteurs. En outre, le redressement de l'économie devrait permettre de réduire les prestations d'assurance-chômage. Le gouvernement continue cependant d'attacher une grande importance au soutien des Canadiens qui sont le plus dans le besoin et à l'aide aux personnes qui doivent s'adapter à des circonstances économiques et sociales changeantes. Aussi l'enveloppe du Développement social continuera-t-elle d'augmenter pendant toute la période de planification. Cependant, en raison des mesures déjà instaurées, elle progressera nettement moins vite que par le passé.

Le remboursement d'environ $900 millions aux déposants non assurés de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque en 1985-86 explique la forte hausse des dépenses de l'enveloppe des Services gouvernementaux cette année. Par la suite, les initiatives de réduction des dépenses annoncées depuis l'automne de 1984 entraînent une diminution de la part de cette enveloppe dans les dépenses de programmes, grâce aux améliorations appréciables permises par une meilleure gestion. Le niveau général des dépenses de l'enveloppe des Services gouvernementaux en 1986-87 et 1987-88 sera à celui de 1984-85, malgré l'inflation et la progression du niveau des services fournis.

Comme il a déjà été mentionné dans ce chapitre, les enveloppes de la Défense et des Affaires extérieures et de l'aide continueront d'augmenter, mais à un rythme réduit. La croissance de l'enveloppe de la Défense reflète les obligations du Canada vis-à-vis de ses alliés d'Europe et des États-Unis. En ce qui concerne les Affaires extérieures et l'aide, la hausse reflète l'engagement du gouvernement de venir en aide aux pays en développement. Les dépenses au titre de l'Aide publique au développement augmenteront de plus de 15 pour cent en 1986-87 et de 7 pour cent l'année suivante, ce qui sera suffisant pour maintenir l'aide à 0.5 pour cent du PNB.

L'enveloppe des Arrangements fiscaux consiste en transferts aux autres administrations publiques qui pour la plupart, sont calculés selon une formule. Le profil de croissance de cette enveloppe est influencé par les variations de l'activité économique et les paiements de rajustement pour les années antérieures.

Le poste «réserves nettes des péremptions» au tableau 2.4 représente la différence entre les réserves incorporées au cadre de dépenses pour faire face aux imprévus et l'annulation prévue des crédits. Des réserves sont nécessaires pour faire face aux variations de la conjoncture économique et aux urgences. Elles offrent une faible marge de manoeuvre pendant l'année bien que, comme il était indiqué précédemment, elles ont été sensiblement réduites par rapport aux années antérieures. Elles ne sont pas réparties entre les enveloppes tant que leur utilisation ultime n'a pas été déterminée. Par ailleurs, la péremption des crédits

représente la partie estimative du total des crédits demandés au Parlement qui risque de ne pas être dépensée. L'estimation des réserves nettes des péremptions de 1985-86 tient compte de l'incidence prévue du gel des dépenses discrétionnaires mis en oeuvre au début de février par le président du Conseil du Trésor.

Tableau 2.4

Cadre des dépenses budgétaires par enveloppe

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(en millions de dollars)			
Niveau des enveloppes				
Développement économique et régional	14,740	12,465	11,080	9,120
Développement social	50,499	53,120	54,865	55,990
Services gouvernementaux	3,763	4,550	3,380	3,390
Parlement	194	201	207	212
Défense	8,892	9,290	9,860	10,485
Affaires extérieures et aide	2,585	2,735	3,100	3,290
Arrangements fiscaux	5,986	5,925	6,060	6,415
Réserves nettes des péremptions	0	– 1,646	813	1,693
Dépenses de programmes	86,659	86,640	89,365	90,595
Service de la dette publique	22,456	25,610	27,375	29,370
Ensemble des dépenses	109,115	112,250	116,740	119,965
	(variation en pourcentage)			
Variation en pourcentage				
Développement économique et régional	23.3	– 15.4	– 11.1	– 17.7
Développement social	8.2	5.2	3.3	2.1
Services gouvernementaux	15.9	20.9	– 25.7	0.3
Parlement	9.0	3.6	3.0	2.4
Défense	12.0	4.5	6.1	6.3
Affaires extérieures et aide	13.2	5.8	13.3	6.1
Arrangements fiscaux	0.1	– 1.0	2.3	5.9
Dépenses de programmes	10.5	0.0	3.1	1.4
Service de la dette publique	24.2	14.0	6.9	7.3
Ensemble des dépenses	13.1	2.9	4.0	2.8
	(variation en pourcentage)			
En pourcentage des dépenses de programmes				
Développement économique et régional	17.0	14.4	12.4	10.1
Développement social	58.3	61.3	61.4	61.8
Services gouvernementaux	4.3	5.3	3.8	3.7
Parlement	0.2	0.2	0.2	0.2
Défense	10.3	10.7	11.0	11.6
Affaires extérieures et aide	3.0	3.2	3.5	3.6
Arrangements fiscaux	6.9	6.8	6.8	7.1
Réserves nettes des péremptions	0	– 1.9	0.9	1.9
Dépenses de programmes	100.0	100.0	100.0	100.0
	(pour cent)			
En pourcentage de l'ensemble des dépenses				
Dépenses de programmes	79.4	77.2	76.6	75.5
Service de la dette publique	20.6	22.8	23.4	24.5

Enfin, la dernière enveloppe figurant au tableau 2.4 est celle du service de la dette publique. C'est celle qui a augmenté le plus vite, et de loin au cours des dernières années, sous l'effet d'une forte hausse de la dette et du niveau élevé des taux d'intérêt. Ce n'est qu'en adoptant une politique financière prudente, visant à ralentir la hausse de la dette publique, qu'il sera possible de freiner l'augmentation de cette enveloppe. D'après les projections du service de la dette publique, la hausse de cet élément de dépenses tombera de 24 pour cent en 1984-85 à 7 pour cent seulement en 1986-87, sous l'effet à la fois des mesures de réduction du déficit prises depuis l'automne de 1984 et d'une certaine diminution des taux d'intérêt.

La stratégie de dépenses adoptée par le gouvernement se traduira par une administration publique plus rationnelle et efficace. En outre, les économies réalisées seront appréciables. Pourtant, ces économies ne sont pas et ne peuvent pas être rendues suffisamment importantes pour permettre de relever le défi financier auquel la nation est confrontée. Une hausse des recettes est nécessaire si les Canadiens veulent continuer de recevoir des services publics essentiels dans un souci de responsabilité financière.

3. La restructuration des recettes fiscales

Les objectifs du plan de recettes du gouvernement sont conformes aux buts plus généraux exposés dans le *Programme de renouveau économique* de novembre 1984, à savoir: promouvoir l'innovation, l'esprit d'entreprise et la création d'emplois dans le secteur privé, rendre les programmes fédéraux plus équitables et efficaces, et reprendre en main les finances nationales. Le plan de recettes du gouvernement concourt à l'atteinte de ces objectifs de plusieurs façons:

- il élimine du régime fiscal les dispositions nuisibles à l'efficacité économique et instaure de nouveaux encouragements qui permettront au marché d'allouer plus efficacement les ressources de l'économie;
- il accroît le rendement du régime fiscal afin de contribuer à l'abaissement du déficit et à la stabilisation de la croissance du rapport dette/PNB, et
- il assure une application équitable des impôts et taxes.

Ce chapitre retrace l'évolution des recettes fiscales, décrit la manière dont la structure et le rendement du régime fiscal se sont modifiés dans le temps, résume les mesures prises jusqu'ici pour améliorer la fiscalité et expose les mesures fiscales présentées dans ce budget.

L'évolution des recettes: le passé

L'évolution des grandes catégories de recettes fiscales depuis 1971-72 est présentée au tableau 3.1. Le rendement du régime fiscal fédéral a fortement baissé depuis le milieu des années 70. Les recettes fiscales fédérales sont tombées de 18.3 pour cent du PNB en 1974-75 à 15.1 pour cent en 1983-84. Chacune des grandes catégories de recettes fiscales a généralement augmenté moins vite que l'économie. Cette évolution est due à plusieurs facteurs, mais découle principalement des divers changements discrétionnaires apportés au régime fiscal pendant cette période ainsi qu'à l'effet de la récession de 1981-82.

Le rendement de l'impôt des particuliers, de loin la principale source de recettes fiscales, a sensiblement diminué en proportion du PNB jusqu'en 1978-79, sous l'effet d'éléments tels que le transfert de points supplémentaires d'impôt aux provinces dans le cadre des nouvelles ententes de Financement des programmes établis conclues en 1977 et l'indexation des exemptions et tranches d'imposition des particuliers à compter de 1974. De plus, des dépenses fiscales instaurées au milieu des années 70, comme la réduction d'impôt fédéral, la déduction relative aux revenus de placements et le régime enregistré d'épargne-logement (REEL),

Tableau 3.1

Recettes fiscales budgétaires en pourcentage du PNB

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Contributions à l'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Total des recettes fiscales
1971-72	7.7	2.5	4.9	0.6	0.4	16.1
1972-73	8.0	2.8	5.0	0.7	0.4	16.8
1973-74	7.5	3.0	4.9	0.8	0.5	16.7
1974-75	7.9	3.3	4.6	1.1	1.4	18.3
1975-76	7.7	3.5	4.0	1.2	1.2	17.6
1976-77	7.6	2.8	3.8	1.3	1.0	16.5
1977-78	6.7	2.5	3.9	1.2	0.8	15.0
1978-79	6.3	2.4	3.8	1.2	0.7	14.4
1979-80	6.4	2.6	3.4	1.1	0.8	14.3
1980-81	6.7	2.7	3.4	1.1	0.9	14.8
1981-82	7.1	2.4	3.3	1.4	1.7	15.9
1982-83	7.3	2.0	3.0	1.4	1.8	15.5
1983-84	6.9	1.9	3.1	1.9	1.3	15.1
1984-85	7.0	2.2	3.3	1.8	1.3	15.6
Projection						
1985-86	7.2	2.3	3.6	1.9	1.0	16.0
1986-87	7.7	2.4	3.9	1.9	0.7	16.7
1987-88	8.7	2.3	3.8	1.9	0.7	16.9
1990-91	8.5	2.6	3.8	1.4	0.5	16.9

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme pourra ne pas correspondre au total.

ont contribué à l'érosion constante du rendement de l'impôt des particuliers pendant les années 70 jusqu'au début de la décennie 80. Entre 1978-79 et 1982-83, les impôts sur le revenu des particuliers ont augmenté par rapport au PNB, en partie grâce à la croissance soutenue des revenus réels pendant cette période, mais ils sont demeurés inférieurs au niveau atteint en 1974-75. En particulier à cause du chômage élevé qui en a résulté, la récession de 1981-82 a considérablement réduit le taux effectif moyen d'imposition des particuliers ainsi que le rendement de l'impôt personnel jusqu'en 1983-84. Malgré un léger redressement de ce rendement en 1984-85, le rapport entre les recettes fournies par l'impôt personnel et le PNB est resté nettement inférieur au niveau de 1974-75.

La croissance du produit de l'impôt direct des sociétés a généralement accusé un retard sur l'expansion de l'économie depuis 1974-75. Cela est dû à la fois à une progression des bénéfices des sociétés inférieure à celle de l'économie et aux nombreuses modifications apportées à la fiscalité des sociétés au cours de cette période, modifications qui ont dans l'ensemble réduit le taux effectif moyen

d'imposition. Les sociétés ont été durement touchées par la récession de 1981-82, ce qui a encore amenuisé le produit de l'impôt des sociétés pendant cette période. Malgré le vigoureux redressement des bénéfices en 1983-84, les dispositions de report des pertes que comporte le régime fiscal des sociétés ont freiné l'augmentation des recettes produites par ce dernier en 1983-84 et 1984-85. Ces dispositions, qui avaient été renforcées par le budget d'avril 1983, permettent aux sociétés d'imputer les pertes non utilisées une année donnée au bénéfice imposable des exercices futurs. Les pertes subies pendant la récession de 1981-82 ont réduit le rendement de l'impôt direct des sociétés, tout en rendant les recettes futures moins certaines.

Le rendement de la taxe fédérale de vente et des autres taxes et droits d'accise, en proportion du PNB, a enregistré une baisse constante par rapport au sommet atteint en 1972-73, et ce jusqu'en 1982-83, en raison des nombreuses exemptions et réductions de taux instaurées pendant cette période. L'assiette de la taxe a été sensiblement réduite pendant les années 70 par les exemptions consenties, par exemple, à l'égard de la confiserie, des vêtements et chaussures, du matériel de construction, des appareils économisant l'énergie et du matériel de transport. Pendant cette période, le taux général de la taxe fédérale de vente a été ramené de 12 à 9 pour cent, le taux applicable aux matériaux de construction tombant à 5 pour cent. Ces changements ont non seulement réduit l'importance de la taxe fédérale de vente dans les recettes, mais ils ont aussi introduit des distorsions entre des catégories de biens concurrents, selon qu'ils étaient assujettis ou non à la taxe.

Les cotisations d'assurance-chômage ont accusé de fortes fluctuations en proportion du PNB depuis 1971-72, principalement à cause des modifications du programme d'assurance-chômage et des hausses de taux de cotisation des employeurs et employés.

La catégorie des «autres prélèvements» comprend les taxes spéciales liées à l'énergie, instaurées dans le cadre du Programme énergétique national (PEN), la retenue fiscale sur les non-résidents, la taxe d'accise sur l'essence et d'autres prélèvements. Ces taxes ont sensiblement augmenté en proportion du PNB en 1974-75, puis en 1981-82, sous l'effet du prélèvement à l'exportation du pétrole institué en 1974 et des taxes spéciales qui accompagnaient le PEN. En 1984-85, cependant, le rendement des «autres prélèvements» avait diminué en proportion du PNB à cause des effets de la faiblesse des prix internationaux du pétrole et du fléchissement de la demande et de la production intérieures sur les taxes spéciales liées à l'énergie.

Il est clair que le rendement du régime fiscal a sensiblement diminué depuis le milieu des années 70. Aussi a-t-il fallu apporter des changements appréciables au régime fiscal pour ramener son rendement à des niveaux plus normaux et veiller à ce que l'augmentation des recettes contribue à l'objectif de stabilisation du rapport dette/PNB à moyen terme. Les sections qui suivent évoquent les mesures prises par le gouvernement depuis novembre 1984, et notamment dans le présent budget, ainsi que leur incidence sur le déficit budgétaire.

La stratégie de recettes: le fruit des initiatives d'orientation

Le tableau 3.2 résume l'effet produit sur les grandes catégories de recettes par les mesures fiscales instaurées depuis novembre 1984, à l'exclusion des initiatives proposées dans ce budget. Ces mesures auront pour effet net d'accroître les recettes fiscales du gouvernement fédéral d'environ $1.9 milliard en 1986-87, de $2.9 milliards en 1987-88 et de $4.8 milliards en 1990-91, apportant ainsi une contribution appréciable à la réduction du déficit fédéral et au ralentissement de la croissance du ratio dette/PNB. L'objectif du gouvernement était de dégager ces recettes supplémentaires de manière équilibrée tout en favorisant l'esprit d'entreprise et l'efficacité économique.

Plusieurs changements notables ont été apportés au régime fiscal des particuliers et à celui des sociétés dans le souci à la fois d'améliorer l'équité du régime et d'accroître les recettes. Le premier pas important a été accompli en novembre 1984, sous la forme de mesures administratives visant à assurer l'observation des règles fiscales dans un délai raisonnable. Ces mesures visaient à rendre le régime fiscal plus équitable, notamment aux yeux de la grande majorité des Canadiens qui acquittent leurs impôts sans retard. L'impôt minimum qui est entré en vigueur le 1er janvier 1986 répond lui aussi à un sentiment généralisé du public qui s'inquiète du fait que nombre de Canadiens à revenu élevé réussissent à ne payer aucun impôt sur le revenu en exploitant au maximum les déductions fiscales et les autres encouragements offerts. Des mesures ont également été instituées pour combattre la pratique du fractionnement du revenu entre les membres d'une même famille afin d'éviter l'impôt, ainsi que le recours aux bateaux de plaisance, aux véhicules de loisirs et aux hôtels comme abris fiscaux.

De même, le gouvernement a pris récemment des mesures pour éviter l'utilisation non prévue de certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui, autrement, aurait sensiblement réduit les recettes fiscales fédérales. Par exemple,

Tableau 3.2

Effets sur les recettes des mesures fiscales prises depuis novembre 1984, par grande catégorie[1]

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91
	(en milliards de dollars)			
Impôt direct des particuliers	0.0	1.3	2.0	4.3
Impôt direct des sociétés	0.3	0.7	0.4	0.1
Taxes de vente et d'accise	0.9	2.6	3.2	4.6
Taxes sur l'énergie[2]	−1.1	−2.7	−2.6	−3.9
Autres prélèvements	0.0	0.0	−0.1	−0.3
Ensemble des recettes fiscales	0.1	1.9	2.9	4.9

[1] Mesures annoncées dans ce budget exclues.
[2] Reflètent les prélèvements éliminés dans le cadre de l'Accord sur l'énergie dans l'Ouest.

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme pourra ne pas correspondre au total.

en octobre 1984, le gouvernement a décrété un moratoire sur les décisions rendues d'avance par les autorités fiscales sur les conséquences fiscales du recours aux sociétés en commandite et autres modalités de co-entreprises permettant à des sociétés de «transférer» aux investisseurs les déductions et crédits d'impôt inutilisés. Le gouvernement a imposé ce moratoire parce qu'il s'inquiétait de l'utilisation possible d'un financement en exonération d'impôt par des investisseurs non liés, ainsi que de l'important manque à gagner que pouvaient occasionner ces mécanismes autorisés. Le gouvernement a aussi agi sans tarder pour mettre un terme au manque à gagner qu'entraînait le crédit d'impôt à la recherche scientifique. Cette mesure a été éliminée par le budget de mai 1985 et remplacée par le remboursement intégral du crédit d'impôt à l'investissement acquis par les petites sociétés sous contrôle canadien sur leurs premiers $2 millions de dépenses courantes en recherche et développement. Enfin, des modifications législatives ont été proposées afin de limiter l'utilisation de dispositions qui permettent à des sociétés pétrolières et gazières rentables de diminuer leurs impôts en transférant temporairement des avoirs à des entités non imposables ou à d'autres entreprises qui disposent de pertes fiscales et de crédits d'impôt inutilisés.

La hausse des plafonds de cotisations déductibles aux régimes de pensions et à d'autres régimes d'épargne-retraite, proposée dans le budget de mai 1985, mettra fin aux inégalités dont souffraient les personnes qui travaillent à leur compte et les autres Canadiens qui dépendent uniquement d'un Régime enregistré d'épargne-retraite pour leur retraite. Ces personnes auront désormais autant de possibilités de se constituer une pension convenable que celles qui cotisent à un régime d'employeur. Ainsi sera éliminé l'un des obstacles au lancement d'entreprises nouvelles. La *Loi sur les normes des prestations de pension* est également en voie de modification de manière à améliorer sensiblement les normes minimales applicables aux régimes de pensions réglementés au niveau fédéral.

Pour encourager les Canadiens à investir dans la croissance future du pays et créer ainsi des emplois, le gouvernement a pris plusieurs initiatives importantes depuis novembre 1984. L'exemption à vie de $500,000 au titre des gains en capital réalisés par les particuliers est une mesure capitale, qui invite les Canadiens à investir dans les entreprises canadiennes, à exploiter des idées nouvelles et à prendre des risques. Les programmes publics mettaient trop souvent l'accent, par le passé, sur la récompense de l'effort. Cette initiative vise à récompenser la réussite.

Enfin, le régime fiscal des particuliers a subi depuis novembre 1984 de nombreux changements dont le résultat net est une amélioration appréciable du rendement fiscal. Le gouvernement a éliminé plusieurs dépenses fiscales, notamment les déductions au titre des Régimes enregistrés d'épargne-logement et la réduction d'impôt fédéral. L'indexation du régime fiscal des particuliers a été limité à la hausse de l'Indice des prix à la consommation qui dépasse 3 pour cent, et une surtaxe a été imposée sur les revenus élevés.

Dans le domaine des sociétés, la surtaxe de 5 pour cent qui frappe ces dernières, à l'exception de petites entreprises, vise à contribuer à la réduction du déficit à court

terme. L'impôt spécial sur le capital des grandes banques à charte et sociétés de fiducie permet de s'assurer que ces institutions oeuvreront elles aussi au rétablissement d'une marge de manoeuvre financière.

L'Accord sur l'énergie dans l'Ouest, l'entente sur l'établissement des prix du gaz naturel et la nouvelle politique énergétique dans les régions éloignées, conclue et ratifiée entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices au cours des 12 derniers mois, représentent des progrès importants qui aideront le secteur de l'énergie à contribuer à la croissance économique. Ces ententes visent à éliminer l'intervention des pouvoirs publics et à réduire au minimum la réglementation dans la détermination des prix et de la production de l'énergie ainsi qu'à éliminer l'imposition discriminatoire de l'industrie pétrolière canadienne qu'avait instaurée le Programme énergétique national. L'Accord sur l'énergie dans l'Ouest a entraîné l'élimination immédiate ou graduelle de plusieurs taxes spéciales et mis en place un régime fiscal axé sur les bénéfices. L'accord sur l'établissement des prix du gaz naturel a établi un mécanisme de détermination des prix intérieurs, de la production et des exportations de gaz en fonction du marché. Ces mesures réduiront les interventions de l'État sur le marché de l'énergie. La nouvelle politique énergétique dans les régions éloignées est un premier pas visant à encourager la mise en valeur des ressources énergétiques du Canada dans les régions pionnières comme la mer de Beaufort et la côte Est du Canada. À cette fin, le gouvernement a annoncé récemment un crédit d'impôt à l'exploration pour atténuer les effets de l'élimination des paiements d'encouragements pétroliers sur les activités d'exploration à prix de revient élevé.

Les mesures visant à élargir l'assiette de la taxe de vente correspondent à un effort marqué de réduction des distorsions dues à une application inégale de la taxe aux divers articles qui y sont assujettis. La hausse des taux de la taxe fédérale de vente reflète également la volonté de reverser la tendance à la baisse du produit de cette taxe. Enfin, les majorations de la taxe sur les carburants automobiles ont compensé l'élimination du prélèvement de canadianisation et du prélèvement à l'exportation du pétrole, qui découlait de l'Accord sur l'énergie dans l'Ouest.

Nouvelles mesures fiscales ayant un effet appréciable sur les recettes budgétaires

Des progrès appréciables ont déjà été accomplis pour réduire le déficit fédéral et freiner la croissance du ratio dette/PNB. Les nouvelles mesures de restriction des dépenses annoncées dans ce budget apporteront une contribution notable et permanente à cet égard. Cependant, d'autres efforts demeurent nécessaires; aussi des augmentations d'impôt et de taxes sont-elles proposées dans ce budget[1].

---

[1] Ces mesures sont décrites en détail dans les *Documents budgétaires* déposés avec le budget.

Mesures touchant l'impôt direct des particuliers

Plusieurs des modifications que ce budget propose d'apporter au régime fiscal des particuliers visent à éliminer des dépenses fiscales improductives ainsi qu'à accroître le rendement de l'impôt personnel, notamment:

- un régime amélioré de déclaration des revenus de placements;
- des modifications de l'exemption de personne mariée, pour qu'elle soit basée sur le revenu du conjoint pendant toute l'année plutôt qu'à compter de la date du mariage;
- une surtaxe de 3 pour cent sur l'impôt fédéral de base à compter du 1er juillet 1986;
- des changements au régime fiscal des dividendes; et
- une limitation des possibilités de différer l'impôt sur les revenus provenant d'un emploi au moyen de dispositions de versement différé du salaire.

Le gouvernement propose également des changements qui viendront en aide aux Canadiens les plus nécessiteux, notamment:

- un crédit de taxe de vente remboursable, accordé aux Canadiens à faible revenu par le canal de l'impôt direct des particuliers;
- le paiement anticipé d'une partie du crédit d'impôt pour enfant aux familles dont le revenu est inférieur à $15,000, afin de venir en aide aux familles à faible revenu et de réduire la nécessité de recourir aux escompteurs d'impôt;
- une aide fiscale améliorée aux résidents du Nord canadien et des postes isolés; et
- une majoration de la déduction d'invalidité.

Mesures touchant l'impôt des sociétés

Le budget de mai 1985 s'accompagnait d'un document d'étude visant à rendre le régime fiscal des sociétés plus équitable et plus propice au soutien de la croissance économique, grâce à l'élimination de certaines dépenses fiscales et à l'abaissement des taux d'imposition. Le présent budget constitue un premier pas dans la mise en oeuvre de cette réforme de la fiscalité des sociétés. Les propositions comportent:

- l'élimination du rajustement de réévaluation des stocks;
- une réduction progressive du crédit d'impôt à l'investissement;
- la prolongation jusqu'à la fin de 1988 des dispositions de remboursabilité du crédit d'impôt à l'investissement; et
- un abaissement graduel des taux d'imposition des sociétés.

Tableau 3.3

Nouvelles mesures fiscales comportant d'importantes incidences pour les recettes budgétaires

	1986-87	1987-88	1990-91
	(en millions de dollars)		
Impôt sur le revenu des particuliers			
A. Réductions des dépenses fiscales			
Modification du régime des dividendes	0	−160	330
Modifications de l'exemption de personne mariée l'année du mariage	0	20	20
Réduction du crédit à l'investissement et élimination de l'allocation pour stocks	0	25	180
Modification des règles de majoration des coûts de sociétés	Évite un manque à gagner considérable		
Modification des règles concernant les régimes de participation des employés	Évite un manque à gagner considérable		
Total partiel	0	−115	530
B. Autres mesures			
Surtaxe de 3 pour cent	560	1,050	1,400
Paiement anticipé du crédit d'impôt pour enfant	−180	−10	0
Crédit de taxe de vente remboursable	−200	−330	−360
Exemptions pour résidents du Nord et des postes isolés	−20	−125	−140
Majoration de la déduction pour invalidité	0	−5	−10
Total partiel	160	575	890
Variation nette de l'impôt des particuliers	160	460	1,420
Impôt sur le revenu des sociétés			
A. Phase 1 de la réforme de l'impôt des sociétés			
Élimination de la déduction pour stocks Réduction graduelle du crédit à l'investissement Abaissement des taux d'imposition des sociétés Extension du crédit d'impôt remboursable à l'investissement	380	385	85
Total partiel	380	385	85
B. Autres mesures			
Surtaxe de 3 pour cent	0	420	485
Retrait de l'impôt sur les distributions de dividendes de petites entreprises	0	0	−275
Total partiel	0	420	210
Variation nette de l'impôt des sociétés	380	805	295
Taxes de vente et d'accise			
Hausse de 1% du taux de la taxe fédérale de vente	815	1,050	1,300
Hausses de 4% et de 6% des taux de la taxe d'accise sur les alcools et le tabac respectivement	150	150	150
Extension de la remise de la taxe sur les carburants aux producteurs primaires	−15	−105	0
Exonération de la taxe de vente pour les publications touristiques	−10	−10	−10
Variation nette des taxes de vente et d'accise	940	1,085	1,440
Total de l'ensemble des mesures de recettes fiscales	1,480	2,350	3,155

Ces changements rendront le régime fiscal des sociétés plus efficace. En outre, les modifications relatives aux dividendes permettront d'éliminer l'impôt de 12 1/2 pour cent sur les dividendes versés par les petites entreprises, d'où une simplification appréciable du régime fiscal des sociétés.

Pour contribuer à la réduction du déficit, on imposera à toutes les sociétés, à compter du 1er janvier 1987, une surtaxe de 3 pour cent de l'impôt sur les bénéfices.

Mesures touchant les taxes de vente et d'accise

Les propositions relatives aux taxes de vente et d'accise comportent une hausse de 1 pour cent des taux de la taxe fédérale de vente à compter du 1er avril 1986, une majoration des taxes sur l'alcool et le tabac, de 4 pour cent et de 6 pour cent respectivement, une prolongation d'un an du rabais de taxe sur les carburants accordé aux producteurs primaires et l'exonération des publications touristiques. La hausse proposée des taux de la taxe fédérale de vente vise à accroître le rendement de cette dernière, qui avait nettement diminué au cours des dernières années.

Effets des nouvelles mesures fiscales sur les recettes

Le tableau 3.3 présente l'effet escompté des mesures fiscales proposées dans ce budget sur les recettes. Dans l'ensemble, ces mesures devraient accroître les recettes fiscales de $1.5 milliard, de $2.4 milliards et de $3.2 milliards en 1986-87, 1987-88 et 1990-91, respectivement. Si on les combine aux initiatives fiscales prises depuis novembre 1984, les recettes fiscales du gouvernement fédéral auront crû de $3.4 milliards en 1986-87, de $5.2 milliards en 1987-88 et de $8.0 milliards en 1990-91. Ces chiffres se comparent à des réductions nettes de dépenses de $6.8 milliards en 1986-87, de $9.7 milliards en 1987-88 et de $18.7 milliards en 1990-91.

Le tableau 3.4 présente les projections des grandes catégories de recettes fiscales qui sous-tendent les projections financières. Les mesures fiscales prises depuis 1984, y compris celles du présent budget, accroîtront le rendement du régime fiscal. En proportion du PNB, l'ensemble des recettes fiscales devrait revenir vers la fin de la période de planification au voisinage des niveaux enregistrés au milieu des années 70. Cela est dû à une augmentation du rendement, en proportion du PNB, de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et des taxes de vente et d'accise.

Outre qu'elles accroissent le rendement des impôts et taxes, les mesures fiscales proposées dans ce budget apportent des améliorations importantes à l'équité et à l'efficacité du régime fiscal. Le paiement anticipé du crédit d'impôt pour enfant et le crédit de taxe de vente remboursable bénéficieront aux Canadiens les plus nécessiteux. Les propositions de réforme de la fiscalité des sociétés représentent un progrès important dans la mise en place d'un régime fiscal qui favorise plus efficacement une croissance économique soutenue et la création d'emplois.

Tableau 3.4

Projections de recettes par grande catégorie

	1985-86	1986-87	1987-88	1990-91
		(en milliards de dollars)		
Impôt sur le revenu des particuliers	32.9	37.7	42.5	54.7
Impôt sur le revenu des sociétés	10.4	11.7	12.1	16.7
Taxes de vente et d'accise	16.2	18.9	20.0	24.2
Autres prélèvements	13.3	13.3	14.0	12.5
Total des recettes fiscales	72.7	81.6	88.7	108.0
(en pourcentage du PNB)	(16.0)	(16.7)	(16.9)	(16.9)

Remarque: Les chiffres étant arrondis, la somme des éléments pourra ne pas correspondre au total.

4. Les projections financières jusqu'en 1987-88

Ce chapitre résume la situation budgétaire du gouvernement fédéral pour l'exercice 1985-86 et les deux années suivantes. La première section donne un aperçu des principales hypothèses économiques et de l'état sommaire des opérations. Les sections suivantes fournissent davantage de détails sur les projections de dépenses budgétaires, de recettes budgétaires et d'opérations non-budgétaires. Elles décrivent également l'évolution des perspectives financières depuis le budget de mai 1985. La dernière section du chapitre présente les besoins estimatifs de financement et d'emprunt de l'État pour 1986-87.

Aperçu des projections financières

Les projections financières sont fondées sur les hypothèses économiques exposées dans le document intitulé *Vers une expansion soutenue: les perspectives économiques du Canada, 1986-1991*. Ces projections économiques sont résumées au tableau 4.1.

L'économie canadienne a progressé de 4.5 pour cent en 1985, enregistrant une troisième année consécutive de croissance réelle supérieure au taux tendanciel. Même si l'on prévoit que l'expansion ralentira en 1986 et 1987 par rapport aux

Tableau 4.1

Projections économiques

	1985	1986	1987
	(variation en pourcentage sauf indication contraire)		
Produit national brut			
Valeur	7.9	7.6	7.2
Prix	3.3	3.8	4.2
Volume	4.5	3.7	3.0
Indice des prix à la consommation	4.0	4.3	3.6
Taux moyen de rémunération	4.4	3.8	4.2
Population active	1.9	2.4	1.6
Emploi	2.8	3.3	2.2
Taux de chômage (niveau du 4e trimestre)	10.2	9.6	9.0
Revenu des particuliers	8.4	7.2	6.0
Bénéfices des sociétés	4.2	9.7	15.2
Taux des effets commerciaux à 90 jours (niveau)	9.6	9.5	8.7

trois années précédentes, la progression devrait être légèrement supérieure ou égale au taux tendanciel. L'inflation, telle que mesurée par l'Indice des prix à la consommation (IPC), devrait rester relativement stable aux environs de 4 pour cent par an. L'emploi devrait s'accroître de 3.3 pour cent en 1986 et de 2.2 pour cent en 1987, ce qui, étant donné la progression escomptée de la population active, permettra de réduire régulièrement le taux de chômage. Les revenus des particuliers devraient s'élever d'à peu près 7.2 pour cent en 1986 et de 6.0 pour cent en 1987, contre une progression de 8.4 pour cent en 1985. La hausse des bénéfices des sociétés devrait nettement s'intensifier en 1986 et 1987. Les taux d'intérêt à court terme au Canada devraient s'établir en moyenne aux environs de 9.5 pour cent en 1986 et de 8.5 pour cent en 1987. Les taux d'intérêt actuels reflètent des pressions spéculatives temporaires sur le marché des changes. Une fois ces tensions disparues, les taux d'intérêt devraient revenir à des niveaux plus compatibles avec la tenue fondamentale de l'économie canadienne.

Compte tenu de ces hypothèses économiques et des initiatives annoncées tant dans ce budget que précédemment, le déficit budgétaire devrait diminuer progressivement pour tomber de $38.2 milliards pendant l'exercice 1984-85 à $34.3 milliards en 1985-86, $29.5 milliards en 1986-87 et $25.9 milliards en 1987-88 (voir le tableau 4.2).

Comme il a été indiqué, ces projections financières incorporent certaines modifications comptables recommandées par le Vérificateur général. Le gouvernement a notamment décidé d'adopter dans ce budget les recommandations du Vérificateur général quant à la consolidation, dans les comptes de l'État, du compte du Fonds des changes, du compte de l'assurance-chômage et du compte de stabilisation des grains dans l'Ouest, ainsi que de classer les prêts aux pays en développement dans les opérations budgétaires plutôt que non budgétaires. L'annexe 1 permet de rapprocher les chiffres calculés selon les deux systèmes comptables.

Ces modifications comptables ont pour effet d'accroître la dette publique nette de $7.7 milliards en 1986-87. Elles entraînent une augmentation du déficit d'environ $0.4 milliard en 1985-86 et des diminutions de $0.4 milliard en 1986-87 et de $2.0 milliards en 1987-88. Le déficit calculé selon les méthodes comptables utilisées dans le budget de mai 1985 tombe de $36.9 milliards en 1984-85 à $33.8 milliards en 1985-86 et à $29.8 milliards en 1986-87. Comme les modifications comptables consistent dans une large mesure en un reclassement de certaines dépenses et recettes entre les comptes d'opérations non budgétaires et les dépenses et recettes budgétaires, les besoins financiers (opérations de change exclues) ne s'en trouvent guère touchés.

Bien qu'en 1987-88 le déficit doit être inférieur d'environ $12 milliards au sommet atteint en 1984-85, il demeure bien au-dessus du niveau d'avant la récession. Cette dernière a fortement réduit l'assiette des recettes fédérales et accru les dépenses sensibles à la conjoncture. En outre, les autorités ont pris pendant cette période certaines initiatives qui ont encore gonflé les dépenses et amenuisé les recettes. Il en est résulté une hausse du déficit et une augmentation plus rapide de la dette. Cet accroissement de la dette publique, combiné à la hausse des taux d'intérêt de

Tableau 4.2

État sommaire des opérations, 1984-85 à 1987-88

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
	(en millions de dollars)			
Opérations budgétaires				
Recettes	70,869	78,000	87,275	94,025
Dépenses	−109,115	−112,250	−116,740	−119,965
Déficit	−38,246	−34,250	−29,465	−25,940
Opérations non budgétaires				
Prêts, dotations en capital et avance	711	−620	333	120
Comptes pour fins déterminées	5,152	5,467	5,667	6,354
Autres opérations	2,582	585	909	1,784
Recettes non-budgétaires nettes	8,445	5,432	6,909	8,258
Besoins financiers (Opérations de change exclues)	−29,801	−28,818	−22,556	−17,682
Recettes budgétaires	70,869	78,000	87,275	94,025
Variation en pourcentage	10.6	10.1	11.9	7.7
En pourcentage du PNB	16.8	17.2	17.9	17.9
Dépenses budgétaires	109,115	112,250	116,740	119,965
Variation en pourcentage	13.1	2.9	4.0	2.8
En pourcentage du PNB	25.9	24.7	23.9	22.9
Dépenses de programmes	86,659	86,640	89,365	90,595
Variation en pourcentage	10.5	0.0	3.1	1.4
En pourcentage du PNB	20.6	19.1	18.3	17.3
Programmes statutaires	49,419	48,930	51,375	52,414
Variation en pourcentage	10.7	1.1	5.0	2.0
En pourcentage du PNB	11.5	10.8	10.5	10.0
Programmes non statutaires	38,240	37,710	37,990	38,181
Variation en pourcentage	10.3	−1.4	0.7	0.5
En pourcentage du PNB	9.1	8.3	7.8	7.3
Frais de la dette publique	22,456	25,610	27,375	29,370
Variation en pourcentage	24.2	14.0	6.9	7.3
En pourcentage du PNB	5.3	5.6	5.6	5.6
Déficit budgétaire	38,246	34,250	29,465	25,940
En pourcentage du PNB	9.1	7.5	6.0	4.9
Besoins financiers (opérations de change exclues)	29,801	28,818	22,556	17,682
En pourcentage du PNB	7.1	6.3	4.6	3.4
Dette publique nette (milliards)	199.1	233.4	262.8	288.8
Variation en pourcentage	23.8	17.2	12.6	9.9
En pourcentage du PNB	47.3	51.4	53.8	55.1
PNB (milliards)	420.9	454.0	488.7	524.1
En pourcentage du PNB	8.0	7.9	7.6	7.2

(1) Chiffres réels.
(2) Estimations provisoires.
(3) Prévisions.

1979-82, s'est traduit par un alourdissement considérable du service de la dette publique, qui a contribué à creuser davantage l'écart entre les dépenses et les recettes.

Au cours de la période de projection, les recettes devraient progresser à un rythme sensiblement supérieur à celui des dépenses, réduisant ainsi l'écart entre les recettes et les dépenses, ainsi que le déficit. Ce ralentissement des dépenses est dû principalement aux mesures de compression prises depuis novembre 1984. L'augmentation escomptée des recettes au cours de la période de prévision reflète la poursuite projetée de la croissance économique et les mesures d'accroissement des recettes annoncées dans le budget de mai 1985 et le présent budget. Cependant, étant donné l'ampleur de la dette, les projections sont très sensibles à l'évolution des taux d'intérêt. Par exemple, une variation de 1 pour cent dans un sens ou dans l'autre modifierait le déficit d'environ $1 milliard.

Tableau 4.3

Effet des Mesures Discrétionnaires sur le Déficit Budgétaire

	1985-86	1986-87	1987-88
	(en milliards de dollars)		
Déficit projeté	34.3	29.5	25.9
Plus:			
Mesures discrétionnaires de réduction du déficit	7.3	14.5	19.0
Moins:			
Nouvelles initiatives de dépenses et modifications des taxes sur l'énergie	2.6	4.3	4.1
Égales:			
Déficit, mesures discrétionnaires de l'État exclues	39.0	39.7	40.8

L'amélioration des perspectives de déficit budgétaire est imputable pour une bonne part aux mesures discrétionnaires que le gouvernement a prises depuis son entrée en fonction sur les plans tant des dépenses que des recettes. Le tableau 4.3 montre l'effet des mesures prises par le gouvernement depuis novembre 1984 sur le déficit. Ces mesures directes ont pour résultat net de réduire le déficit d'environ $5 milliards en 1985-86, de $10 milliards en 1986-87 et de $15 milliards en 1987-88.

Les besoins financiers continuent de représenter l'indicateur sommaire le plus complet et le plus significatif, sur le plan économique, de la situation financière du gouvernement fédéral; ils montrent l'incidence directe nette des activités fédérales sur le marché du crédit. Les modifications comptables introduites dans ce budget réduisent un peu la différence entre le déficit budgétaire et les besoins financiers[1]. Les besoins financiers (opérations de change exclues) devraient diminuer légèrement en 1985-86 par rapport à l'exercice précédent. Selon les projections, ils diminueront d'environ $6.3 milliards en 1986-87 et d'encore $5 milliards en 1987-88.

---

[1] Le rapport entre le déficit budgétaire et les besoins financiers est étudié en détail à la fin du chapitre.

Les projections de dépenses

Cette section donne un aperçu des projections de dépenses fédérales de 1985-86 à 1987-88. Le plan de dépenses de 1985-86 avait été présenté d'abord dans l'exposé économique et financier de novembre 1984, puis mis à jour dans le budget de mai 1985. Cette section traite de ces projections et les étend à l'exercice 1987-88.

Le rythme de croissance des dépenses budgétaires devrait accuser un ralentissement spectaculaire au cours de la période de projection, alors qu'il s'était situé dans les deux chiffres ces dernières années. Les dépenses devraient s'accroître de 2.9 pour cent en 1985-86, après avoir augmenté de 13.1 pour cent en 1984-85. Un accroissement de 4.0 pour cent et de 2.8 pour cent est prévu pour 1986-87 et 1987-88 respectivement. Le ralentissement de la croissance des dépenses budgétaires est dû à l'effet combiné des mesures discrétionnaires prises par le gouvernement pour reprendre en main ses dépenses et au redressement escompté de l'activité économique. Le tableau 4.4 fournit davantage de détails sur les dépenses budgétaires par grand programme.

Le service de la dette publique continue d'exercer des pressions à la hausse des dépenses, encore que son rythme soit inférieur à celui des trois derniers exercices. Des taux d'intérêt moins élevés et les initiatives du gouvernement freinent la croissance du service de la dette publique. Ce dernier reste toutefois le principal poste des dépenses budgétaires et, étant donné l'ampleur de la dette publique, il est extrêmement sensible aux variations des taux d'intérêt.

Les dépenses de programmes – c'est-à-dire, les dépenses budgétaires moins le service de la dette publique – devraient diminuer légèrement en 1985-86, enregistrant leur première baisse de l'après-guerre. Leur hausse demeurera ensuite inférieure à l'inflation. Cette amélioration est le fait tant des programmes statutaires que des programmes non statutaires. Les projections de dépenses statutaires, qui dépendent en grande partie de la demande ou de l'application d'une formule, reflètent le redressement de l'activité économique ainsi que les mesures de contrôle des dépenses prises dans ce domaine par le gouvernement. L'élimination du programme d'indemnisation pétrolière, la modification de la formule d'accroissement des transferts aux provinces au titre du Financement des programmes établis et la modification du facteur d'indexation des allocations familiales sont en grande partie à l'origine du ralentissement des dépenses statutaires. Par contre, les prestations de sécurité de la vieillesse devraient s'accroître en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires et de l'inflation.

Les dépenses de programmes non statutaires devraient diminuer de 1.4 pour cent en 1985-86. Cette baisse, la première à être enregistrée par les dépenses de programmes non statutaires depuis l'après-guerre, fait suite à près d'une décennie

Tableau 4.4

Projections des Dépenses Budgétaires

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
		(en millions de dollars)		
Dépenses budgétaires	109,115	112,250	116,740	119,965
Service de la dette publique	22,456	25,610	27,375	29,370
Dépenses de programmes	86,659	86,640	89,365	90,595
Programmes statutaires	48,419	48,930	51,375	52,414
Assurance-chômage	10,048	10,064	9,940	9,899
Sécurité de la vieillesse	11,418	12,553	13,681	14,586
Financement des programmes établis (espèces seulement)	8,595	8,724	9,185	9,455
Transferts fiscaux	5,992	5,923	6,059	6,417
Régime d'assistance publique du Canada	3,635	3,884	4,059	4,199
Allocations familiales	2,418	2,502	2,531	2,546
Autres	6,313	5,280	5,920	5,312
Programmes non statutaires[4]	38,240	37,710	37,990	38,181
Défense[4]	8,892	9,290	9,860	10,485
Aide publique au développement	2,058	2,045	2,364	2,540
Autres	27,290	26,375	25,766	25,156
		(variation en pourcentage)		
Dépenses budgétaires	13.1	2.9	4.0	2.8
Service de la dette publique	24.2	14.0	6.9	7.3
Dépenses de programmes	10.5	0.0	3.1	1.4
Programmes statutaires	10.7	1.1	5.0	2.0
Assurance-chômage	2.4	0.2	−1.2	−0.4
Sécurité de la vieillesse	9.7	9.9	9.0	6.6
Financement des programmes établis (espèces seulement)[5]	12.7	1.5	5.3	2.9
Transferts fiscaux	3.3	−1.2	2.3	5.9
Régime d'assistance publique du Canada	10.6	6.9	4.5	3.4
Allocations familiales	3.9	3.5	1.2	0.6
Autres	41.3	−16.4	12.1	−10.3
Programmes non statutaires[4]	10.3	−1.4	0.7	0.5
Défense[4]	12.0	4.5	6.1	6.3
Aide officielle au développement	16.9	−0.6	15.6	7.9
Autres	9.3	−3.4	−2.3	−2.4

(1) Chiffres réels.
(2) Estimations provisoires.
(3) Prévisions.
(4) Comprend la retraite des militaires qui est un programme statutaire.
(5) Compte tenu de l'élément fiscal, les droits totaux continueraient de croître à un taux annuel de 6 pour cent sur la période de la projection.

où une hausse annuelle à deux chiffres représentait la norme. C'est sur ce poste de dépenses publiques que le gouvernement a le plus de pouvoir; la diminution de 1985-86 est imputable aux compressions de dépenses effectuées par le gouvernement depuis l'automne 1984. Ces mesures comprennent non seulement les initiatives particulières annoncées dans l'exposé économique et financier de novembre 1984, mais aussi le resserrement des mesures de contrôle et d'amélioration de la gestion des ressources.

Tant en 1986-87 que 1987-88, les dépenses de programmes statutaires ne devraient connaître qu'une légère augmentation. Même en 1987-88, l'ensemble des dépenses consacrées aux programmes non statutaires, avant prise en compte de l'inflation, sera inférieur au total enregistré en 1984-85. Si l'on exclut la défense et l'aide à l'étranger, les dépenses non statutaires seront inférieures de plus de $2 milliards à leur niveau de 1984-85. Parmi les principaux facteurs qui contribuent à cette croissance limitée figurent une réduction de 2 pour cent des effectifs de la fonction publique en 1986-87 et d'encore 1 pour cent en 1987-88, des coupes dans les frais de fonctionnement et d'entretien, l'élimination ou la réduction de nombreux programmes ainsi qu'un contrôle plus rigoureux des dépenses. De plus, la conclusion de l'Accord sur l'énergie dans l'Ouest a entraîné l'élimination graduelle des paiements d'encouragements pétroliers.

Comparaison avec le budget de mai 1985

Le tableau 4.5 permet de comparer les projections actuelles des dépenses budgétaires du gouvernement fédéral avec celles du budget de mai 1985.

Les modifications comptables adoptées ont pour effet d'accroître les dépenses budgétaires d'environ $8.5 milliards et de $8.3 milliards en 1985-86 et 1986-87 respectivement. La principale cause de cette hausse est l'inclusion des paiements d'assurance-chômage dans les dépenses budgétaires. Les changements des hypothèses relatives aux taux d'intérêt depuis le budget de 1985, en particulier

Tableau 4.5

Principales variations des dépenses budgétaires depuis le budget de mai 1985

	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)	
Budget de mai 1985[1]	105,015	109,935
Modifications comptables	8,453	8,348
Modifications résultant de facteurs économiques		
Service de la dette publique	−286	−1,439
Programmes statutaires	−140	596
Programmes non statutaires	−792	−30
Mesures du budget de février 1986	–	−670
Budget de février 1986 (niveau)	112,250	116,740

[1] Rajusté en fonction de l'annonce du 27 juin 1985.

pour 1986-87, ont entraîné une révision à la baisse des projections du service de la dette publique. L'amélioration des perspectives économiques a permis de prévoir des dépenses moins élevées au titre des programmes statutaires, mais la hausse des paiements de sécurité de la vieillesse se fera sentir en 1986-87. Les dépenses consacrées aux programmes non statutaires devraient diminuer d'environ $743 millions en 1985-86 par rapport aux projections du budget de mai 1985, grâce à une gestion plus stricte des dépenses pendant l'année. Les mesures du budget de février 1986 touchant les programmes non statutaires devraient réduire les dépenses de $670 millions en 1986-87.

Les projections de recettes

Le volume de recettes fédérales est une conséquence de l'assiette et de la structure du régime fiscal. La croissance des recettes budgétaires a fortement ralenti en 1982-83 et 1983-84. La récession prononcée enregistrée en 1981 et 1982 ainsi que la lenteur relative du redressement au début de la reprise économique ont entraîné une détérioration des assiettes fiscales et, partant, des recettes. Bien que le ralentissement enregistré ait touché toutes les catégories de recettes, c'est le produit de l'impôt direct des particuliers et des sociétés – qui représente près de 60 pour cent de l'ensemble des recettes budgétaires – qui en a le plus souffert. En 1984-85, cependant, les recettes budgétaires ont augmenté de 10.6 pour cent, c'est-à-dire plus vite que l'économie.

Le tableau 4.6 présente les projections de recettes budgétaires, par grande catégorie, sur lesquelles reposent les prévisions financières du budget. Toutes les catégories de recettes budgétaires, à l'exception des taxes sur l'énergie et des cotisations d'assurance-chômage, se sont fortement redressées en 1984-85 grâce à l'accélération de la reprise économique, qui a accru les assiettes fiscales. Le fléchissement des prix mondiaux du pétrole et la faiblesse de la demande d'énergie ont continué de limiter le rendement de la plupart des taxes sur l'énergie. Pendant l'exercice en cours, la croissance des recettes budgétaires, bien que vigoureuse, devrait ralentir et tomber à 10.1 pour cent à cause surtout d'une baisse des recettes perçues dans le secteur énergétique. Cette baisse est elle-même attribuable à l'élimination immédiate ou graduelle des taxes spéciales sur l'énergie que prévoit l'Accord sur l'énergie dans l'Ouest. – Les recettes budgétaires devraient néanmoins augmenter en proportion du PNB grâce à l'expansion des assiettes fiscales et aux mesures d'accroissement des recettes instaurées dans les budgets précédents. Au cours de la période de planification, la croissance des recettes budgétaires devrait être un peu plus rapide que celle de l'économie, de sorte que ces recettes représenteraient 17.9 pour cent du PNB en 1987-88 comparativement à 16.8 pour cent en 1984-85.

Tableau 4.6

Projections des recettes budgétaires

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
		(en millions de dollars)		
Impôt direct des particuliers	29,254	32,870	37,705	42,525
Impôt direct des sociétés	9,379	10,400	11,675	12,105
Cotisations d'assurance-chômage	7,553	8,653	9,437	10,066
Impôt des non-résidents	1,021	1,035	1,100	1,140
Taxe de vente	7,729	9,545	11,700	12,505
Droits de douane à l'importation	3,796	3,940	4,205	4,325
Taxe d'accise sur l'essence	404	815	1,455	1,865
Autres taxes et droits d'accise	2,312	2,675	2,975	3,215
Autres taxes sur l'énergie	4,074	2,636	1,130	715
Taxes diverses	158	171	178	190
Ensemble des recettes fiscales	65,680	72,740	81,560	88,651
Revenus de placements	4,271	4,155	4,310	4,084
Autres recettes non fiscales	918	1,105	1,405	1,290
Ensemble des recettes non fiscales	5,189	5,260	5,715	5,374
Ensemble des recettes budgétaires	70,869	78,000	87,275	94,025
		(en pourcentage du PNB)		
Impôt direct des particuliers	7.0	7.2	7.7	8.1
Impôt direct des sociétés	2.2	2.3	2.4	2.3
Cotisations d'assurance-chômage	1.8	1.9	1.9	1.9
Impôt des non-résidents	0.2	0.2	0.2	0.2
Taxe de vente	1.8	2.1	2.4	2.4
Droits de douane à l'importation	0.9	0.9	0.9	0.8
Taxe d'accise sur l'essence	0.1	0.2	0.3	0.4
Autres taxes et droits d'accise	0.5	0.5	0.6	0.6
Autres taxes sur l'énergie	1.0	0.6	0.2	0.1
Taxes diverses	0.0	0.0	0.0	0.0
Ensemble des recettes fiscales	15.6	16.0	16.7	16.9
Revenus de placements	1.0	0.9	0.9	0.8
Autres recettes non fiscales	0.2	0.2	0.3	0.2
Ensemble des recettes non fiscales	1.2	1.2	1.2	1.0
Ensemble des recettes budgétaires	16.8	17.2	17.9	17.9

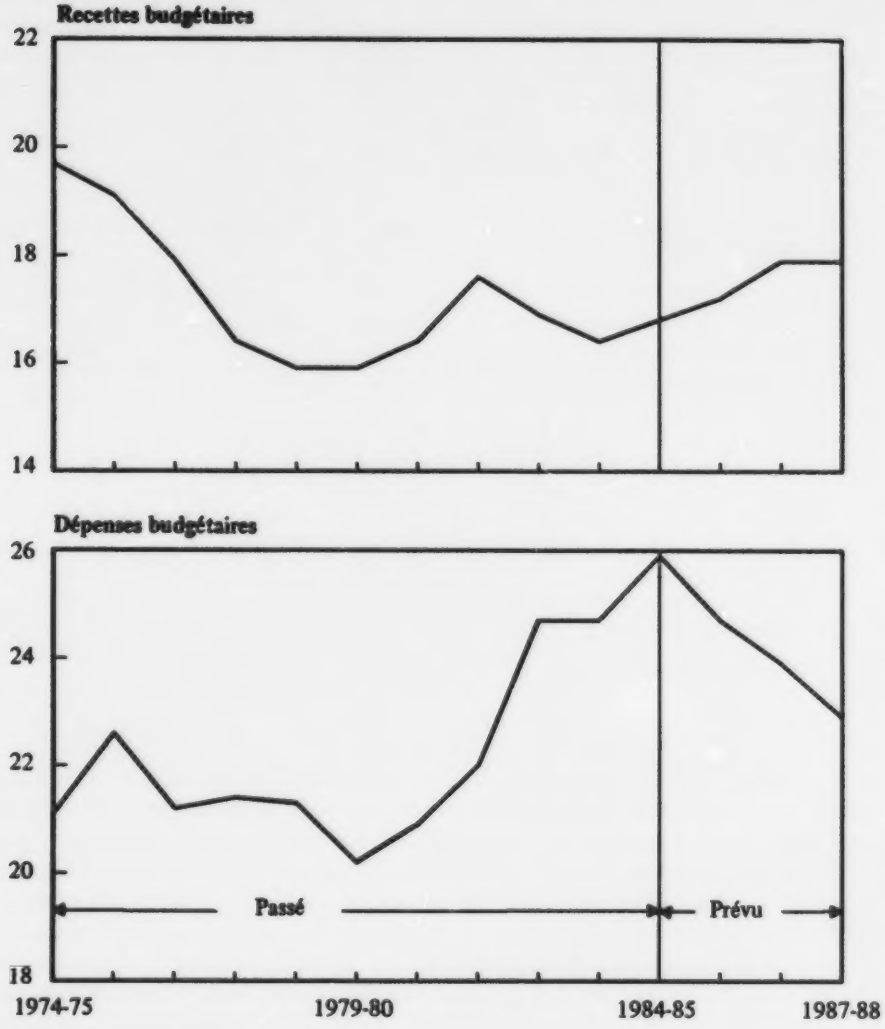
Remarque: Les chiffres étant arrondis, la somme des éléments ne correspond pas nécessairement au total.

(1) Chiffres réels.
(2) Estimations provisoires.
(3) Prévisions.

Graphique 4.1

Recettes et dépenses budgétaires

(en pourcentage du PNB)



L'impôt direct des particuliers

Pour l'exercice en cours, les recettes d'impôt direct des particuliers devraient s'accroître de 12.4 pour cent. Cette projection tient compte des dernières statistiques mensuelles, qui révèlent une augmentation très vigoureuse des sommes perçues à ce titre depuis le début de l'année, ainsi que des plus récents indicateurs économiques qui continuent d'afficher une bonne tenue. En 1986-87, l'impôt sur le revenu des particuliers devrait augmenter encore et croître de 14.7 pour cent sous l'effet des hausses de recettes instaurées dans ce budget et dans le budget de mai

1985. Pour la dernière année de la période de projection, la croissance de cet impôt devrait ralentir quelque peu tout en demeurant supérieure à l'expansion globale de l'économie. En proportion du PNB, l'impôt sur le revenu des particuliers devrait augmenter régulièrement pour passer de 7.0 pour cent en 1984-85 à 8.1 pour cent en 1987-88.

La progression relativement forte que l'on prévoit pour l'impôt direct des particuliers au cours de la période de planification contraste vivement avec l'évolution récente. Au nombre des raisons susceptibles d'expliquer la faible croissance récente des recettes perçues à ce titre figurent une baisse de la proportion du revenu total des particuliers qui est cotisé aux fins de l'impôt; une utilisation plus forte que prévu des exemptions, des déductions et des crédits d'impôt personnel; un fléchissement du rapport entre les impôts perçus et les impôts dus; ainsi qu'un glissement de la répartition des emplois, du temps plein vers le temps partiel. Nombre de ces facteurs étaient la conséquence directe de la récession de 1981-82.

Des progrès considérables ont été accomplis depuis novembre 1984 pour contrecarrer l'incidence négative de certains de ces facteurs et rétablir le rendement du régime fiscal des particuliers à des niveaux plus normaux. Le gouvernement a pris des mesures pour veiller à ce que les impôts dus soient perçus rapidement et équitablement, il a éliminé le crédit d'impôt à la recherche scientifique et d'autres abris fiscaux, et il a modifié la formule d'indexation des exemptions et tranches d'imposition des particuliers. Les mesures qui touchent l'impôt des particuliers devraient accroître les recettes de $0.2 milliard en 1986-87 et de $0.5 milliard en 1987-88.

L'impôt direct des sociétés

L'impôt sur les bénéfices des sociétés est l'élément le plus instable des recettes budgétaires. Cette caractéristique est due à la sensibilité des bénéfices des sociétés à la conjoncture économique ainsi qu'au fonctionnement du régime fiscal lui-même, en particulier les dispositions de report des pertes. Les perspectives de rendement de l'impôt direct des sociétés dépendent principalement du profil prévu des bénéfices. Le rendement de l'impôt direct des sociétés a augmenté de 28.7 pour cent en 1984-85, à la faveur du redressement consécutif à la récession. Pendant l'exercice en cours, la croissance de ces recettes devra ralentir sensiblement pour tomber à 10.9 pour cent. Cela est dû au ralentissement des bénéfices des sociétés en 1985. Le produit de l'impôt direct des sociétés devrait progresser de 12.3 pour cent et de 3.7 pour cent en 1986-87 et 1987-88 respectivement, grâce, d'une part, à la croissance prévue des bénéfices des sociétés et, d'autre part, à l'application des mesures d'accroissement des recettes instaurées dans ce budget et dans le précédent. La surtaxe de 5 pour cent imposée aux grandes sociétés dans le budget de mai 1985 est prolongée par la suite jusqu'à la fin de 1986, contribuant sensiblement aux recettes en 1986-87. Les mesures instaurées dans ce budget accroîtront les recettes fournies par l'impôt direct des sociétés de $0.4 milliard en 1986-87 et de $0.8 milliard en 1987-88.

La taxe de vente

Les recettes fournies par la taxe fédérale de vente sont le produit du taux de la taxe applicable par l'assiette correspondante, laquelle comprend les dépenses consacrées à plusieurs catégories de biens de consommation et d'articles achetés par les entreprises. La taxe fédérale de vente s'applique au prix de vente des fabricants de biens produits au pays et à la valeur à l'acquitté des articles importés. Son produit a augmenté de 16.1 pour cent en 1984-85 grâce à l'accroissement des achats d'articles taxables et à une majoration de 1 pour cent des taux de la taxe de vente, entrée en vigueur le 1er octobre 1984. Après une augmentation estimative de 23.5 pour cent dans l'exercice en cours, le produit de la taxe de vente devrait afficher des hausses de 22.6 pour cent et de 6.9 pour cent en 1986-87 et 1987-88 respectivement. La progression prévue de l'assiette de la taxe explique en partie cette augmentation soutenue. Cette dernière est due dans une mesure un peu plus importante aux dispositions prises pour élargir l'assiette de la taxe et à la majoration des taux de taxation dans le budget de mai 1985 et le présent budget. Ces mesures permettront de ramener à un niveau plus normal le produit de la taxe fédérale de vente, qui s'était détérioré depuis quelques années. En proportion du PNB, le produit de la taxe de vente devrait passer de 1.8 pour cent en 1984-85 à 2.4 pour cent en 1987-88.

Les droits de douane à l'importation

Le produit des droits de douane à l'importation consiste principalement en taxes *ad valorem* prélevées sur une vaste gamme de biens importés. La hausse relativement forte des importations de marchandises – 25.1 pour cent en 1984 – a permis d'enregistrer une croissance de 12.3 pour cent des droits à l'importation en 1984-85. Cette hausse a été atténuée par les réductions tarifaires entrées en vigueur le 1er janvier 1984 et le 1er janvier 1985 conformément à l'accord conclu en 1979 à l'issue des négociations commerciales multilatérales. Cet accord prévoit un abaissement de 4 à 5 pour cent du taux effectif des tarifs douaniers le 1er janvier de chaque année, entre 1980 et 1987. On estime que pendant l'exercice en cours, l'augmentation des droits à l'importation a considérablement ralenti à cause d'une progression nettement moins rapide des importations et des nouvelles réductions tarifaires prévues. Le produit de ces droits devrait augmenter de 6.7 pour cent en 1986-87 et de 2.9 pour cent en 1987-88. Il devrait tomber de 0.9 pour cent du PNB en 1984-85 à 0.8 pour cent en 1987-88.

Les droits et taxes d'accise

Le produit des droits et taxes d'accise est représenté surtout par les taxes *ad valorem* et spécifiques sur le tabac et l'alcool. Ces taxes étaient auparavant indexées, au mois de septembre de chaque année, sur la hausse de l'Indice des prix à la consommation au cours des 12 mois précédents. Le budget de mai 1985 a mis fin à l'indexation automatique des taxes spécifiques sur le tabac et l'alcool. Dans ce budget, il est proposé d'accroître les taxes de 4 pour cent sur l'alcool et de 6 pour cent sur le tabac. La hausse de la taxe sur le carburant diesel et sur les carburants d'aviation, entrée en vigueur le 3 septembre 1985, explique la forte

progression des produits de la taxe d'accise sur l'essence en 1985-86, tandis que la majoration d'un cent le litre à compter du 1er janvier 1987 accroît sensiblement les recettes tant en 1986-87 qu'en 1987-88. En proportion du PNB, le produit de la taxe d'accise sur l'essence passe de 0.1 pour cent en 1984-85 à 0.4 pour cent en 1987-88.

Les autres prélèvements

Les principaux postes de recettes composant ce groupe sont la taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG), le prélèvement spécial de canadianisation, le prélèvement à l'exportation du pétrole, les cotisations d'employeurs et d'employés à l'assurance-chômage, la retenue fiscale sur les non-résidents et plusieurs autres prélèvements. Le produit de ces prélèvements a représenté environ $12.8 milliards en 1984-85, dont près de 60 pour cent au titre des cotisations d'assurance-chômage. En 1985-86, la hausse de ces cotisations est plus que compensée par une diminution du produit des taxes sur l'énergie, de sorte que les autres prélèvements devraient diminuer de 2.4 pour cent. Une nouvelle baisse des recettes énergétiques en 1986-87 entraîne une contraction du produit de ces prélèvements, tandis qu'en 1987-88, la hausse des cotisations d'assurance-chômage, sous l'effet d'une progression continue de l'emploi, accroît le produit de ces prélèvements.

Les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales comprennent les revenus de placements, les remboursements de dépenses d'années antérieures, les droits de licences, de permis et de services, les bénéfices réalisés sur les lingots et les pièces de monnaie, les primes et escomptes de changes et diverses autres recettes non fiscales. Le rendement des placements se compose des bénéfices de la Banque du Canada, des intérêts reçus sur les prêts, des dotations en capital et avances consenties à des institutions comme la Société canadienne d'hypothèques et de logement et la Société du crédit agricole, les bénéfices du Fonds des changes et les intérêts reçus sur les dépôts de l'État dans les banques à charte.

En 1984-85, l'ensemble des recettes non fiscales a augmenté de 1.1 pour cent, grâce à la hausse des bénéfices de la Banque du Canada. Il devrait progresser de 1.4 pour cent en 1985-86 et de 8.7 pour cent en 1986-87, avant de baisser en 1987-88. Ce profil est attribuable à l'effet combiné d'une perte appréciable du Fonds des changes en 1985-86, d'un délai dans la vente de Téléglobe Canada et d'une contraction projetée, en 1986-87, des bénéfices de la Banque du Canada, qui devraient toutefois se redresser en 1987-88.

Comparaison avec le budget de mai 1985

Le tableau 4.7 permet de comparer les projections actuelles des recettes budgétaires du gouvernement fédéral avec celles du budget de mai 1985. Les changements intervenus entre les deux projections sont de trois ordres: les variations attribuables aux mesures annoncées dans ce budget; celles imputables aux modifications comptables adoptées dans le présent budget; et celles dues aux changements des prévisions relatives aux diverses assiettes fiscales ou à la révision des méthodes ou des hypothèses de prévision, à la lumière de renseignements nouveaux.

Tableau 4.7

Principales variations des recettes budgétaires depuis le budget de mai 1985

	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)	
Budget de mai 1985[1]	71,245	77,215
Modifications comptables	8,177	8,562
Variations dues aux facteurs économiques		
Impôt direct des particuliers	500	1,055
Impôt direct des sociétés	−596	−850
Contributions à l'assurance-chômage	105	425
Taxe de vente	462	343
Droits de douane à l'importation	2	370
Taxe d'accise sur l'essence	−25	40
Autres taxes et droits d'accise	−2	−108
Autres taxes sur l'énergie	−238	−291
Autres recettes fiscales	−185	−95
Recettes non fiscales	−1,445	−871
Total partiel	−1,422	18
Mesures fiscales de février 1986	–	1,840
Hausse nette des recettes	6,755	10,060
Budget de février 1986	78,000	87,275

[1] Rajusté en fonction de l'annonce du 27 juin 1985.

En 1985-86, l'ensemble des recettes budgétaires dépasse de $6.8 milliards les projections du budget de mai. Cette révision est due principalement à l'effet des modifications comptables adoptées dans le présent budget et, notamment, à l'incorporation dans les recettes budgétaires des cotisations d'employeurs et d'employés à l'assurance-chômage (compte non tenu des cotisations d'employeurs de l'État et des intérêts versés). Au cours de la période de planification, les modifications comptables accroissent considérablement les recettes budgétaires. L'incidence des facteurs économiques et des renseignements nouveaux se traduit par une révision à la baisse des recettes budgétaires en 1985-1986 et une légère hausse en 1986-1987, par rapport aux prévisions de mai 1985. Les mesures fiscales instaurées dans ce budget augmentent les recettes budgétaires de $1.5 milliard en 1986-1987.

Les projections d'opérations non budgétaires

Les besoins financiers nets de l'État reflètent non seulement ses recettes et dépenses budgétaires, mais aussi ses opérations non budgétaires. Ces dernières comprennent les prêts, dotations en capital et avances, les comptes pour fins déterminées et les autres opérations. Les ressources nettes dégagées par les opérations non budgétaires varient sensiblement d'une année à l'autre. Les opérations non budgétaires se sont normalement soldées par un excédent, diminuant ainsi les besoins d'emprunt de l'État sur les marchés financiers.

Le critère fondamental de classement des opérations entre le budgétaire et le non-budgétaire est que les opérations qui modifient l'endettement net de l'État sont considérées comme budgétaires, tandis que celles qui entraînent la création, à l'actif ou au passif, d'éléments financiers compensatoires sont non budgétaires. Par exemple, un prêt de l'État accroît les avoirs financiers puisque le bénéficiaire contracte une obligation de remboursement. La création de cet élément d'actif est compensée soit par une réduction à un autre poste de l'actif (généralement l'encaisse) ou par une hausse correspondante d'un élément financier du passif (généralement la dette non échue). L'État tient par ailleurs un certain nombre de comptes à fins déterminées qui sont détenus en fiducie pour des tiers. Les comptes de pension des fonctionnaires fédéraux sont les principaux fonds en fiducie détenus par l'État. Les autres opérations non budgétaires comprennent un redressement pour convertir le service de la dette publique en comptabilité de caisse, ainsi que plusieurs autres rajustements au titre des comptes créditeurs, des fonds en transit et des chèques en circulation.

Dans ce budget, le gouvernement a donné suite aux recommandations faites par le Vérificateur général à l'égard de certains principes comptables. Ainsi, le compte du Fonds des changes, le compte de l'assurance-chômage et le compte de stabilisation des grains dans l'Ouest, qui étaient classés auparavant dans les comptes à fins déterminées, ont été regroupés avec les opérations budgétaires. Le gouvernement a également décidé de considérer les prêts aux pays en développement comme budgétaires plutôt que non budgétaires afin de mieux tenir compte des modalités avantageuses de ces prêts. L'annexe 1 fournit plus de détails sur ces modifications comptables.

Il ressort du tableau 4.8 que les ressources nettes dégagées par les opérations non budgétaires devraient tomber de $8.4 milliards en 1984-85 à $5.4 milliards en 1985-86. Cette source nette de fonds devrait remonter à $6.9 milliards en 1986-87 et à $8.3 milliards en 1987-88.

Les prêts, dotations en capital et avances devraient se solder par des sorties de $620 millions en 1985-86, en grande partie à cause de la hausse des prêts consentis à la Société d'assurance-dépôts du Canada. En 1986-87 comme en 1987-88, les remboursements de prêts devraient dépasser les nouveaux engagements, permettant ainsi d'enregistrer une entrée nette de fonds.

Les comptes à fins déterminées devraient continuer de représenter une importante source de fonds pour l'État. L'augmentation des besoins de fonds de roulement du Régime de pensions du Canada devrait fournir environ $325 à $365 millions par an pendant la période de planification. L'excédent du Régime qui n'est pas nécessaire pour les besoins de fonds de roulement est placé en titres des provinces; il ne représente donc pas une source de fonds pour le gouvernement fédéral. Le solde des comptes de pensions devrait représenter une source croissante de fonds jusqu'en 1987-88.

Les autres opérations non budgétaires se solderont, d'après les projections, par une entrée nette de fonds. Les fonds fournis par l'augmentation des comptes d'intérêt et de dette reflètent la croissance et la composition de la dette fédérale. La plupart

Tableau 4.8

Projections des opérations non budgétaires

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
		(en millions de dollars)		
Prêts, dotations en capital et avances	711	−620	333	120
Comptes pour fins déterminées				
Régime de pensions du Canada	211	322	368	334
Comptes de pensions	4,378	4,793	5,154	5,693
Autres	563	352	145	327
Total partiel	5,152	5,467	5,667	6,354
Autres opérations non budgétaires				
Comptes d'intérêt et de dette	796	−15	1,059	1,519
Comptes créditeurs et chèques en circulation	1,619	365	−335	60
Autres	167	235	185	205
Total partiel	2,582	585	909	1,784
Ensemble des recettes non budgétaires	8,445	5,432	6,909	8,258

[1] Chiffres réels.
[2] Estimations.
[3] Prévisions.

des années, l'augmentation de ces comptes est attribuable principalement aux intérêts relatifs aux obligations d'épargne du Canada, qui s'accumulent au profit des détenteurs mais ne leur sont versés que plus tard. Environ $1.5 milliard d'intérêt couru sur la série S33 sont exigibles en 1985-86, d'où une diminution des fonds au cours de l'exercice. Les comptes créditeurs et les chèques en circulation ont représenté une source de fonds appréciable en 1984-1985 en raison de l'adoption tardive du Budget supplémentaire des dépenses «C» et de l'accélération des remboursements d'impôt par Revenu Canada. Les ressources nettes de cette source devraient être minimes au cours de l'exercice suivant.

Comparaison avec le budget de mai 1985

Le tableau 4.9 présente la répartition des changements de projection des opérations non budgétaires depuis le budget de mai 1985. Pour les prêts, dotations en capital et avances, les modifications comptables instituées dans ce budget se soldent par une source nette de fonds d'environ $200 millions, qui représente la valeur des prêts aux pays en développement, maintenant classés dans les dépenses budgétaires. Le besoin net supplémentaire enregistré pour 1985-86 dans l'autre catégorie correspond aux nouveaux prêts accordés à la Société d'assurance-dépôts du Canada, tandis que la source nette de fonds enregistrée en 1986-87 est due à l'augmentation prévue des remboursements de prêts.

La plupart des différences enregistrées dans les comptes à fins déterminées sont attribuables aux modifications comptables. Le besoin net de $0.9 milliard projeté pour 1986-87 au titre des autres opérations non budgétaires, comparativement aux projections du budget de mai 1985, est dû à l'effet de la baisse des taux d'intérêt sur les comptes d'intérêt et de dette.

Tableau 4.9

Principales variations des opérations non budgétaires depuis l'exposé économique et financier de novembre 1984

	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)	
Prêts, dotations en capital et avances		
Budget de mai 1985	−190	−270
Variations:		
Modifications comptables	192	229
Autres	−622	374
Budget de février 1986	−620	333
Comptes pour fins déterminées		
Budget de mai 1985	5,400	6,405
Variations		
Modifications comptables	−218	−711
Autres	285	−27
Budget de février 1986	5,467	5,667
Autres opérations non budgétaires		
Budget de mai 1985	500	1,845
Variations	85	−936
Budget de février 1986	585	909

Les besoins financiers et les pouvoirs d'emprunt

Les sections précédentes de ce chapitre ont fourni des détails sur les besoins financiers de l'État, qui sont estimés à $22.6 milliards en 1986-87 et à $17.7 milliards pour 1987-88. Les pouvoirs d'emprunt accordés par le Parlement pour un exercice sont généralement établis en fonction des besoins financiers prévus pour l'exercice en question. Le niveau effectif des emprunts dépendra donc des opérations de change et des variations de l'encaisse, que l'on ne peut prévoir avec précision.

Les emprunts bruts seront beaucoup plus élevés à cause de la nécessité de refinancer la dette arrivant à échéance. Cependant, ce refinancement n'exige pas un pouvoir d'emprunt supplémentaire, car il est autorisé par l'article 38 de la *Loi sur l'administration financière*.

Le Parlement a accordé le pouvoir d'emprunter $30.2 milliards pour 1985-86. Cette somme ne sera pas utilisée en totalité et la partie inutilisée au 31 mars 1986 sera annulée. Le Parlement a également autorisé le report de $2 milliards de pouvoir d'emprunt pour faire face aux éventualités.

En 1985-86, des emprunts estimés à $25 milliards seront effectués sur le marché intérieur grâce à l'émission d'obligations négociables du gouvernement du Canada, de bons du Trésor et d'obligations d'épargne du Canada (OEC). Des emprunts seront également faits à l'étranger afin de refinancer les émissions libellées en

devises étrangères qui viennent à échéance et de faire face aux besoins du fonds des changes. Au cours de l'exercice 1984-85, le gouvernement s'est procuré environ 47 pour cent de ces emprunts intérieurs en émettant des obligations négociables, 39 pour cent grâce aux bons du Trésor et 14 pour cent au moyen des ventes nettes d'OEC. Ces proportions ont quelque peu changé par rapport à l'exercice précédent, principalement sous l'effet d'un accroissement du programme des obligations négociables. En 1983-84, ces dernières ne représentaient que 31 pour cent des emprunts intérieurs. Bien que l'on ne puisse prévoir la répartition exacte de la dette publique entre les diverses catégories de titres et d'échéances pendant l'exercice en cours, le gouvernement continuera de diversifier ses emprunts en offrant les mêmes titres répartis sur un large éventail d'échéances.

Ces dernières années, le gouvernement a régularisé ses recours à la technique d'adjudication des obligations à court terme et compte employer de nouveau cette méthode en 1986-87. Il arrive aussi que des obligations à cinq ans soient offertes par adjudication.

À part les emprunts directs de l'État, plusieurs importantes sociétés mandataires, notamment la Société pour l'expansion des exportations et la Société du crédit agricole, effectuent directement des emprunts sur les marchés des capitaux; leurs emprunts sont directement imputés au Fonds du revenu consolidé. Air Canada et le Canadien national n'étant pas des sociétés mandataires de la Couronne, leurs emprunts ne sont pas garantis directement par le gouvernement. Dans les deux cas, la société d'État doit servir sa dette au moyen de ses ressources d'autofinancement, de sorte que ses emprunts ne doivent pas obérer le Fonds du revenu consolidé. En 1986-87, l'encours de la dette directe des sociétés d'État devrait augmenter de $1.6 milliard et atteindre $16.4 milliards. L'ensemble des emprunts directs nets de l'État et de ses sociétés devrait donc s'élever à $24.2 milliards en 1986-87, compte non tenu des besoins de change.

Outre les emprunts directs, certaines sociétés d'État administrent des programmes d'assurance ou de garanti de prêt. Les principaux programmes de ce genre sont l'assurance hypothécaire offerte par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et l'assurance, par la Société d'expansion des exportations, des crédits à l'exportation accordés par le secteur privé. Le volume des assurances ou garanties de prêt en vigueur accordées par les sociétés d'État devraient augmenter de $4.1 milliards en 1986-87.

L'État fournit également un certain nombre de garantie de prêt au titre de programme comme ceux des prêts aux étudiants et des prêts aux petites entreprises, ainsi qu'en vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Ces programmes devraient enregistrer dans leur ensemble une hausse de $0.4 milliard en 1986-87.

L'annexe 5 fournit plus de détails sur ces activités.

5. La stratégie de contrôle de la dette à moyen terme

Les quatre premiers chapitres de ce document exposaient le plan financier établi pour 1986-87 et 1987-88. Cependant, une planification efficace doit voir plus loin que le moyen terme et tenir compte du déroulement probable des événements ultérieurs. Bien qu'on ne puisse être certain de ce que la fin des années 80 apportera, une gestion prudente des finances exige qu'on envisage les scénarios d'évolution les plus probables. Comme dans le budget de mai 1985, ce document examine les incidences financières de trois scénarios possibles d'évolution économique à moyen terme, décrits dans *Vers une expansion soutenue: les perspectives économiques du Canada, de 1986-1991*. Ces scénarios, analogues dans leurs grandes lignes à ceux examinés l'an dernier, illustrent la manière dont la situation financière pourrait évoluer d'ici la fin de la décennie.

L'importance fondamentale de la maîtrise de la dette

Depuis 10 ans, le Canada est aux prises avec des déficits budgétaires importants et persistants. Ce phénomène s'est aggravé au cours des dernières années, le déficit budgétaire s'étant considérablement accru depuis 1981. Parmi les principaux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), seule l'Italie a enregistré un déficit plus important que le Canada par rapport au PNB entre 1982 et 1985. La hausse du déficit a été en grande partie le fait d'une augmentation des dépenses plus rapide que la croissance du PNB, notamment au titre du service de la dette publique – encore que le fléchissement des recettes y ait lui aussi sensiblement contribué. Cette évolution des déficits fédéraux a entraîné un gonflement rapide de la dette publique. Cette dernière est passée d'un creux d'après guerre de 17.5 pour cent du PNB en 1974-75 à 47.3 pour cent en 1984-85. Conjuguée à des taux d'intérêt élevés, l'augmentation de la dette a eu pour résultat d'accroître très fortement les paiements d'intérêt, afin d'assurer le service de cette dette, d'où un nouveau gonflement du déficit. Les paiements d'intérêt représentent actuellement le poste le plus important des dépenses publiques, et celui qui augmente le plus vite.

L'on connaît et l'on comprend de mieux en mieux les raisons pour lesquelles la maîtrise de la dette publique revêt une importance cruciale. Ces raisons ont été exposées dans un document intitulé ***Réduire le déficit et maîtriser la dette nationale***, rédigé pour la série de consultations que le gouvernement a menées auprès du secteur privé à la fin de 1985. Cependant, étant donné l'importance cruciale du contrôle de la dette, ces raisons méritent d'être rappelées.

La réduction du déficit et le contrôle de la dette sont essentiels à la prospérité économique. La persistance de déficits de l'ordre de ceux que nous avons récemment enregistrés entraîne un gonflement constant de la dette publique par rapport à la taille de l'économie. Ces déficits importants et cette dette croissante peuvent pousser les taux d'intérêt vers le haut, ce qui évince les investissements privés et réduit la capacité productive de l'économie. La diminution du stock de capital provoque à son tour un ralentissement de la croissance économique et un abaissement des revenus réels des Canadiens.

C'est en fait un véritable cercle vicieux qui s'installe: dans la mesure où des déficits importants et une dette croissante poussent les taux d'intérêt vers le haut et freinent l'expansion économique, les taux d'intérêt plus élevés accroissent le déficit, aussi bien directement, en augmentant les paiements d'intérêt sur la dette existante, qu'indirectement par les effets du ralentissement de l'activité économique sur les recettes fiscales. Lorsque les taux d'intérêt sont supérieurs à la croissance économique, comme c'est le cas depuis plusieurs années, la situation financière présente de grands risques. Si l'économie ne progresse pas à un rythme suffisant pour produire les recettes supplémentaires nécessaires au paiement des intérêts croissants de la dette publique, le ratio de celle-ci au PNB et les paiements nets d'intérêt en proportion du PNB marqueront une hausse effrénée. Cela risque d'entraîner une nouvelle flambée des taux d'intérêt et un nouveau ralentissement de la croissance. Le seul moyen de rompre ce cercle vicieux consiste à réduire le déficit par des initiatives directes.

L'augmentation de la dette publique exerce également une influence négative de par ses effets sur l'endettement étranger. À mesure que la dette publique croît, les emprunts à l'étranger augmentent, soit directement du fait du gouvernement fédéral, soit indirectement quand d'autres emprunteurs trouvent à l'étranger des conditions d'emprunt plus favorables que dans notre pays. La hausse des emprunts à l'étranger alimente des sorties croissantes de fonds au titre des paiements annuels d'intérêt. Il en résulte une ponction sur le processus de production des revenus au Canada, qui fait apparaître un écart entre ce que le pays produit et ce qu'il consomme. S'il est vrai que la majeure partie de la dette fédérale est détenue par les Canadiens, il est faux d'en déduire qu'elle ne pose par conséquent aucun problème, car c'est ignorer les conséquences économiques de l'accroissement de l'endettement étranger des emprunteurs autres que le gouvernement fédéral.

La persistance de déficits élevés peut également avoir des répercussions défavorables sur les attentes et la confiance à tel point que le gouvernement doit se résoudre à financer les déficits en faisant marcher «la planche à billets» ou en modifiant les taux d'imposition et les programmes de dépenses. Le financement du déficit au moyen d'une création excessive de monnaie – ou simplement la crainte du public qu'il en soit ainsi – peut attiser les anticipations inflationnistes. Ces attentes font monter les taux d'intérêt, les prêteurs s'efforçant de protéger la valeur réelle de leurs créances pour se prémunir contre une inflation plus rapide. Des déficits persistants peuvent également mener les entreprises et les ménages à anticiper une hausse des impôts ou une réduction considérable des dépenses à l'avenir afin d'éviter une crise réelle. Ces anticipations créent des incertitudes au sujet du contexte économique. Dans les deux cas, les préoccupations suscitées par

le mode de financement des déficits peuvent nuire à la confiance des entreprises et des consommateurs et, en conséquence, à la performance de l'économie.

Outre ses effets sur l'économie, l'augmentation du ratio dette/PNB se répercute sur la conduite de la politique fiscale. Une dette publique massive réduit la capacité du gouvernement d'appliquer des mesures économiques appropriées en période de faible croissance économique. De plus, l'accroissement du service de la dette publique réduit les ressources à allouer à des programmes qui permettraient d'améliorer la qualité de vie des Canadiens.

La stratégie budgétaire à moyen terme

Pour mettre en oeuvre la stratégie financière à moyen terme de réduction du déficit et de maîtriser la dette, le gouvernement s'est attaché en priorité à réduire ses dépenses grâce à des politiques et à des programmes fédéraux plus efficaces ainsi qu'à une meilleure gestion de l'appareil de l'État. Le gouvernement met également en place un régime fiscal plus efficient qui, à moyen terme, rapportera des recettes accrues. Combinées à toutes les autres initiatives prises depuis novembre 1984, les mesures instaurées dans ce budget représentent un pas important en vue de la réduction du déficit et de la reprise en main de la dette nationale, et établissent ainsi les conditions d'une croissance économique soutenue à long terme.

L'incidence cumulative directe des mesures fiscales adoptées depuis novembre 1984, y compris celles du présent budget, sur le déficit et la dette nette en 1990-91 est présentée au tableau 5.1. Moyennant des hypothèses économiques intermédiaires, les mesures fiscales du gouvernement ont pour effet net de réduire le déficit projeté d'environ $27 milliards, soit 4.2 pour cent du PNB. Sur l'ensemble des six années se terminant en 1990-91, la diminution totale de la dette s'élève à quelque $97 milliards, soit plus de 15 pour cent du PNB annuel; autrement dit, le ratio dette/PNB projeté est réduit de plus de 15 points par rapport au niveau où il se serait situé autrement. De plus, 70 pour cent de la réduction de la dette publique sont le fait de réductions de dépenses. Le service de la dette publique baisse de près de $19 milliards en termes cumulatifs.

En se basant sur des hypothèses économiques raisonnables, les mesures prises jusqu'ici stabiliseront le rapport dette/PNB d'ici la fin de la décennie. L'objectif d'un renversement de l'évolution de ce rapport vers la fin de la décennie est maintenant en vue. On estime également que l'évolution projetée du ratio dette/PNB jusqu'en 1990-91 se situera nettement en-dessous du profil prévu dans le budget de mai 1985. Les besoins financiers, l'indicateur le plus global des demandes du gouvernement fédéral sur les marchés des capitaux devraient être encore plus faibles que le déficit. Cependant, les résultats dépendront en fin de compte de l'évolution économique tant au pays qu'à l'étranger. Ces questions et d'autres points sont traités dans les sections suivantes.

Tableau 5.1

Mesures de réduction du déficit et effet sur le rapport dette/PNB en 1990-91

	En milliards de dollars	En pourcentage du PNB
Mesures de réduction du déficit		
Exposé de novembre 1984	3.7	0.6
Budget de mai 1985*	10.9	1.7
Budget de février 1986	5.4	0.8
Réduction du service de la dette publique	6.7	1.1
Total	26.7	4.2
dont:		
Dépenses	18.7	2.9
Recettes	8.0	1.3
Réduction de la dette publique nette		
Exposé de novembre 1984	20.0	3.1
Budget de mai 1985*	39.1	6.1
Budget de février 1986	19.7	3.1
Réduction du service de la dette publique	18.7	2.9
Total	97.5	15.2
Dont:		
Dépenses	68.6	10.7
Recettes	28.9	4.5

* Chiffres rajustés en fonction de l'annonce du 27 juin 1985.

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme pourra ne pas correspondre au total.

Les divers scénarios d'évolution de la situation financière du gouvernement fédéral

La situation financière du gouvernement fédéral est extrêmement sensible à l'évolution économique. En outre, plus l'horizon de prévision est éloigné plus les projections sont incertaines. Les projections financières peuvent changer dans la mesure où les scénarios économiques sur lesquels elles reposent se révèlent inexacts.

Une première façon d'évaluer la sensibilité des agrégats budgétaires aux variations de telle ou telle variable économique consiste à recourir à des règles empiriques. Ces dernières indiquent approximativement l'effet d'une variation donnée des hypothèses économiques sur la situation financière. Les estimations ne sont évidemment que des approximations, car les modifications possibles des variables économiques qui caractérisent une variation des hypothèses économiques sont beaucoup plus nombreuses. Ces estimations ne devraient pas être considérées comme des prévisions de rechange de la situation financière du gouvernement fédéral.

En prenant les hypothèses d'évolution économique intermédiaire comme cas de référence, on calcule des estimations empiriques pour une augmentation soutenue de un pour cent par an de la croissance réelle (répartie de manière égale entre les grandes composantes du PNB) et une baisse de 100 centièmes des taux d'intérêt.

Dans la première hypothèse, le déficit baisserait de façon appréciable grâce à la hausse des recettes et à la diminution des dépenses. Après la quatrième année, l'amélioration du déficit serait voisine de $8 milliards et la résorption de la dette nette de $18 milliards, par rapport au cas de référence. De même, une réduction de 100 centièmes des taux d'intérêt pourrait réduire le déficit d'environ $3 milliards après la quatrième année. La dette nette pourrait être réduite de $8 milliards durant ces quatre années. Ces estimations empiriques font ressortir deux points importants. En premier lieu, l'amélioration des perspectives économiques peut avoir un effet bénéfique appréciable sur les déficits. En second lieu, une évolution économique plus favorable ne suffirait pas à résoudre le problème du déficit. La combinaison de toutes les mesures fiscales prises depuis novembre 1984 était nécessaire pour reprendre en main le déficit et la dette publique.

Les règles empiriques sont utiles pour établir l'effet approximatif de modifications des diverses variables économiques prises isolément sur les projections budgétaires. Cependant, l'utilisation de prévisions différentes mais cohérentes est une autre façon d'illustrer la sensibilité des projections budgétaires aux hypothèses économiques.

Trois scénarios économiques à moyen terme sont présentés dans le document sur les perspectives économiques. Ils diffèrent de par les hypothèses posées en matière d'évolution des politiques dans les pays étrangers ainsi que de résolution des déséquilibres des situations budgétaires et des comptes courants dans l'économie mondiale. Les trois scénarios différents qui visent à illustrer l'éventail des évolutions possibles à moyen terme peuvent se caractériser ainsi:

- 1) **un contexte économique international favorable,** dans lequel les États-Unis parviendraient à éliminer leur important déficit budgétaire et le déficit de leur compte courant, où les taux d'intérêt réels retomberaient au niveau moyen observé par le passé et où l'on obtiendrait une croissance supérieure à la moyenne ou à la tendance d'environ 3 1/2 pour cent par an;

- 2) **un contexte économique international intermédiaire,** dans lequel les États-Unis réaliseraient certains progrès pour redresser leur déficit budgétaire et le déficit de leur compte courant, où les taux d'intérêt réels diminueraient quelque peu tout en restant élevés par rapport aux moyennes passées et où l'on obtiendrait une croissance tendancielle d'environ 2 3/4 pour cent par an; et

- 3) **un contexte économique international défavorable,** dans lequel les efforts de réduction du déficit aux États-Unis n'aboutiraient pas, où les taux d'intérêt réels resteraient très élevés par rapport au passé et où l'on obtiendrait une croissance inférieure à la tendance, d'environ 2 1/4 pour cent.

La sensibilité de la situation financière à moyen terme aux hypothèses économiques est présentée au tableau 5.2. Comme on peut le constater, les dépenses de programmes devraient diminuer régulièrement par rapport au PNB dans les trois cas, marquant un renversement de la tendance à la hausse

enregistrée pendant la première moitié des années 80. Les dépenses de programmes tomberaient de leur dernier sommet de 20.6 pour cent du PNB en 1984-85 à 15.8 pour cent dans le scénario intermédiaire, soit leur plus faible niveau par rapport au PNB depuis 1969-70. Les dépenses de programmes descendraient à 15.1 pour cent du PNB dans le scénario favorable et à 16.4 pour cent dans le cas défavorable.

Dans chaque scénario, les recettes budgétaires affichent une légère tendance à la hausse par rapport au PNB. En 1990-91, dans les trois cas, elles sont proportionnellement au PNB plus élevées d'environ 1 point qu'en 1984-85. Même si l'on prévoit une certaine hausse des recettes budgétaires par rapport au PNB à moyen terme, elles restent inférieures au niveau record de 19.7 pour cent du PNB enregistré en 1974-75.

Le déficit budgétaire devrait être de $12 milliards en 1990-91, soit 1.8 pour cent du PNB, dans le scénario favorable et de $22 milliards, c'est-à-dire 3.5 pour cent du PNB, dans le scénario intermédiaire. Dans ce dernier scénario, le déficit est le plus faible à être observé depuis 1976-77. Dans le scénario de faible croissance, le déficit budgétaire ne change guère par rapport à 1984-85, atteignant $36 milliards, soit 5.8 pour cent du PNB, en 1990-91.

Tableau 5.2

Opérations budgétaires en pourcentage du PNB: Trois scénarios économiques

		1990-91		
	1984-85	Scénario favorable	Scénario intermédiaire	Scénario défavorable
Dépenses de programmes	20.6	15.1	15.8	16.4
Service de la dette publique	5.3	4.5	5.5	6.5
Ensemble des dépenses	25.9	19.6	21.4	22.9
Recettes	16.8	17.8	17.9	17.8
Déficit budgétaire	9.1	1.8	3.5	5.8
Besoins financiers (opérations de change exclues)	7.1	0.2	1.7	3.7
Dette publique nette	47.3	49.7	56.2	63.4
Déficit selon les Comptes nationaux	7.7	0.0	2.3	3.9
		(en milliards de dollars)		
Paiements nets d'intérêt	18	26	31	36
Déficit budgétaire	38	12	22	36
Besoins financiers	30	2	11	23
Dette nette	199	333	360	396
Déficit selon les Comptes nationaux	32	0	15	24
PNB	421	670	641	625

Remarque: Les chiffres étant arrondis, leur somme pourra ne pas correspondre au total.

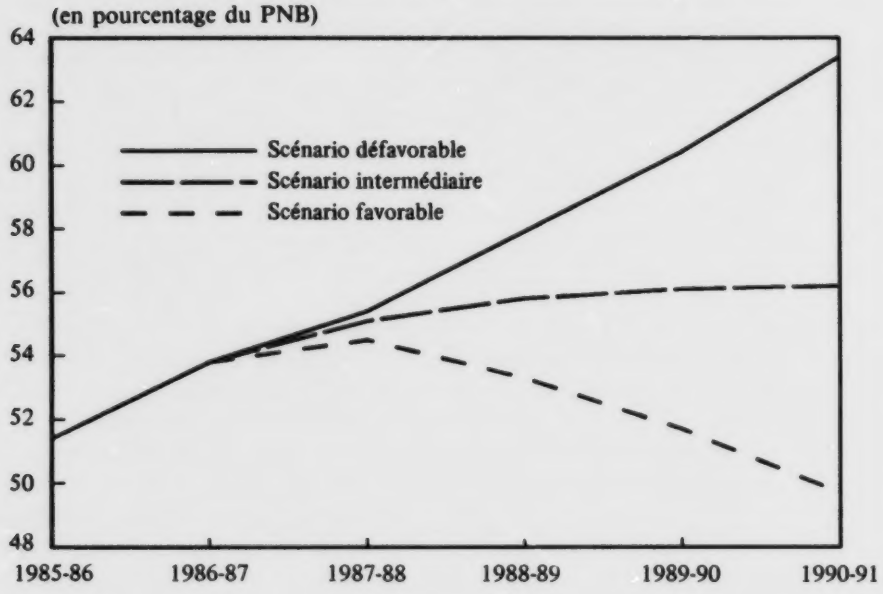
Ces évolutions possibles de la situation budgétaire du gouvernement fédéral reflètent la dynamique fortement intégrée qui caractérise une dette publique massive et des taux d'intérêt réels élevés. Lorsque les taux d'intérêt réels dépassent constamment la croissance économique réelle, la situation financière est explosive. La dette et les paiements d'intérêt augmentent alors sans cesse en proportion du PNB. La seule solution pour le gouvernement consiste à prendre des mesures correctives afin de réduire les dépenses de programmes et ou d'accroître les recettes. En outre, l'ampleur des mesures correctives nécessaires est directement fonction du ratio dette/PNB et de l'écart entre les taux d'intérêt et la croissance réelle du PNB. Tant la dette que l'écart entre les taux d'intérêt et le taux de croissance entraînent une augmentation des paiements d'intérêts. Pour éviter une progression explosive de la dette et des paiements d'intérêts, il faut que le solde budgétaire primaire, c'est-à-dire le déficit budgétaire diminué des paiements nets d'intérêt, soit excédentaire. L'obtention de ce solde excédentaire est un préalable indispensable à la stabilisation, puis au renversement de la tendance du ratio dette/PNB.

Dans le scénario favorable, à mesure que les taux d'intérêt réels reviennent aux moyennes observées dans le passé, le service de la dette publique diminue en proportion du PNB. Dans le scénario de croissance intermédiaire, les taux d'intérêt continuent d'être supérieurs à la croissance économique, et les taux d'intérêt réels sont élevés par rapport aux moyennes passées. Les importantes mesures prises par le gouvernement pour résorber le déficit – comme en témoignent la forte baisse des dépenses de programmes par rapport au PNB et la hausse des recettes – font considérablement diminuer le déficit, mais le service de la dette publique, à 5.5 pour cent du PNB en 1990-91, ne change guère par rapport au niveau de 1984-85. Dans le scénario favorable, le service de la dette publique diminue fortement, tombant à 4.5 pour cent du PNB en 1990-91. Dans le scénario défavorable, où les taux d'intérêt réels ne varient à peu près pas par rapport aux niveaux actuels, le service de la dette continue d'augmenter, pour atteindre 6.5 pour cent du PNB en 1990-91.

Compte tenu de ces estimations, le graphique 5.1 illustre l'évolution du ratio dette/PNB de 1985-86 à 1990-91, conformément à chacun des scénarios économiques. Le profil suivi par le rapport dette/PNB reflète évidemment l'évolution du service de la dette publique. Dans le scénario favorable, qui suppose une baisse des taux réels et une croissance supérieure au taux tendanciel, le rapport dette/PNB commence à diminuer vers 1988-89. Dans le scénario intermédiaire, ce rapport se stabilise à peu près vers la fin de la décennie. Dans ce cas, l'excédent primaire attribuable aux initiatives du gouvernement est suffisamment important pour compenser la hausse du service de la dette publique. L'excédent primaire permet en fait de réduire les paiements d'intérêt nécessaires pour assurer le service d'une dette publique importante. Ce n'est que dans le scénario de faible croissance que le rapport dette/PNB continue d'augmenter, les taux d'intérêt réels dépassant largement la croissance économique et le service de la dette publique augmentant fortement. En somme, les mesures prises par le gouvernement vont dans le sens d'une stabilisation du ratio dette/PNB, et des paiements d'intérêt en proportion du PNB, pour un éventail d'évolutions économiques possibles.

Graphique 5.1

Rapport dette/PNB et divers scénarios économiques selon les Comptes publics



Les besoins financiers, qui comprennent les opérations non budgétaires, représentent un indicateur plus général de la situation financière de l'État que le déficit budgétaire. De plus, ils donnent un meilleur aperçu des besoins d'emprunt du gouvernement sur les marchés financiers. Depuis 1975-76, les opérations budgétaires ont procuré des ressources nettes à l'État; elles devraient continuer de le faire à moyen terme. Aussi estime-t-on que, dans chacun des scénarios, les besoins financiers devraient être d'environ 1 3/4 point inférieurs en moyenne au déficit budgétaire en proportion du PNB en 1990-91. Dans le scénario de croissance intermédiaire, les besoins financiers devraient être de $11 milliards, soit bien moins que les $30 milliards enregistrés en 1984-85. En proportion du PNB, les besoins financiers, tant dans le scénario favorable que dans le cas intermédiaire, accusent une diminution sensible par rapport au niveau de 7.1 pour cent de 1984-85. En 1990-91, les besoins financiers devraient être, dans les deux cas, inférieurs aux niveaux des années 70 où ils s'étaient établis à 2 1/2 pour cent du PNB en moyenne. Dans le scénario favorable, les besoins financiers tomberaient à zéro et feraient place à un excédent au début des années 90. Dans le scénario de faible croissance, par contre, ils seraient d'environ $23 milliards, soit 3.7 pour cent du PNB, en 1990-91.

Le tableau 5.2 montre également l'effet des divers scénarios économiques sur le solde calculé selon les Comptes nationaux. Cette mesure diffère des deux premiers

agrégats, calculés dans le cadre des Comptes publics, du fait que les opérations strictement financières en sont exclues et que l'on emploie davantage la comptabilité d'exercice. Comme les autres indicateurs du déficit, le déficit selon les Comptes nationaux devrait diminuer régulièrement à moyen terme. Par rapport au sommet pour l'après-guerre de 7.7 pour cent du PNB atteint en 1984-85, le déficit d'après les Comptes nationaux serait éliminé en 1990-91 dans le scénario favorable, s'établirait à 2.3 pour cent dans le cas intermédiaire et serait de 3.9 pour cent dans le scénario défavorable.

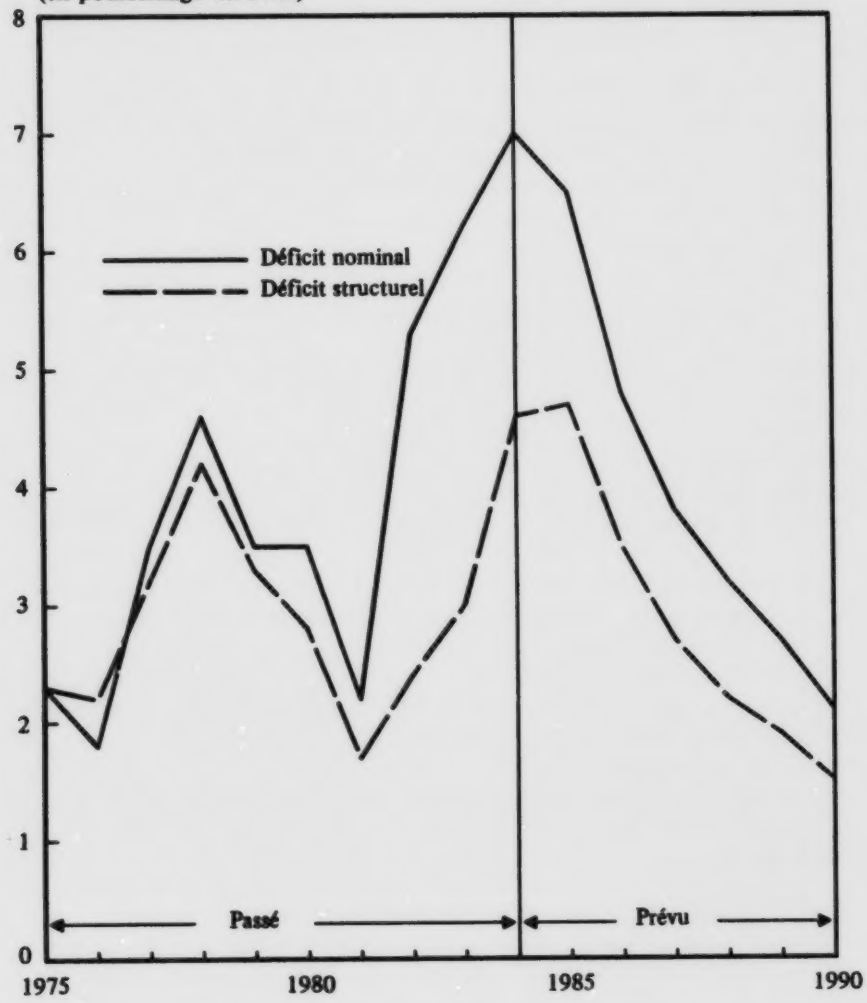
On peut distinguer dans le déficit une composante conjoncturelle et une composante structurelle. Le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, ou structurelles, représente le solde budgétaire qui serait enregistré avec la structure existante de recettes et de dépenses si l'économie connaissait un niveau "normal" ou moyen d'activité. Ainsi, on s'efforce dans le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles d'éliminer l'influence des facteurs cycliques ou conjoncturels sur le déficit. Cela facilite l'analyse des changements d'orientation de la politique fiscale de l'État. Dans le cas du scénario intermédiaire, le graphique 5.2 présente les soldes budgétaires nominaux et structurels de 1975 à la fin des années 90, dans le cadre des Comptes nationaux et de l'année civile. Le déficit structurel en proportion du PNB devrait fortement baisser d'ici la fin de la décennie. En 1990, il tomberait à 1.5 pour cent du PNB, comparativement au sommet de l'après-guerre de 4.7 pour cent atteint en 1985. Cette réduction du déficit structurel fait bien ressortir les mesures discrétionnaires prises par le gouvernement pour résorber le déficit.

Enfin, le graphique 5.3 présente le déficit selon les Comptes nationaux en le décomposant entre les paiements nets d'intérêt et le déficit primaire, dans le scénario intermédiaire, de 1975 à 1990. Il apparaît au cours de cette période, que le déficit primaire a parfois représenté une importante proportion du déficit total, tandis que les paiements nets d'intérêt ont augmenté de façon presque ininterrompue, en proportion du PNB, de 1975 à 1984. Au cours de la période de prévision, les déficits primaires devraient diminuer pour se transformer en excédents vers 1988. Pendant la deuxième partie de la décennie, cet excédent primaire croissant est suffisant pour stabiliser les paiements nets d'intérêt en proportion du PNB et faire de l'objectif de stabilisation du ratio dette/PNB une réalité.

Graphique 5.2

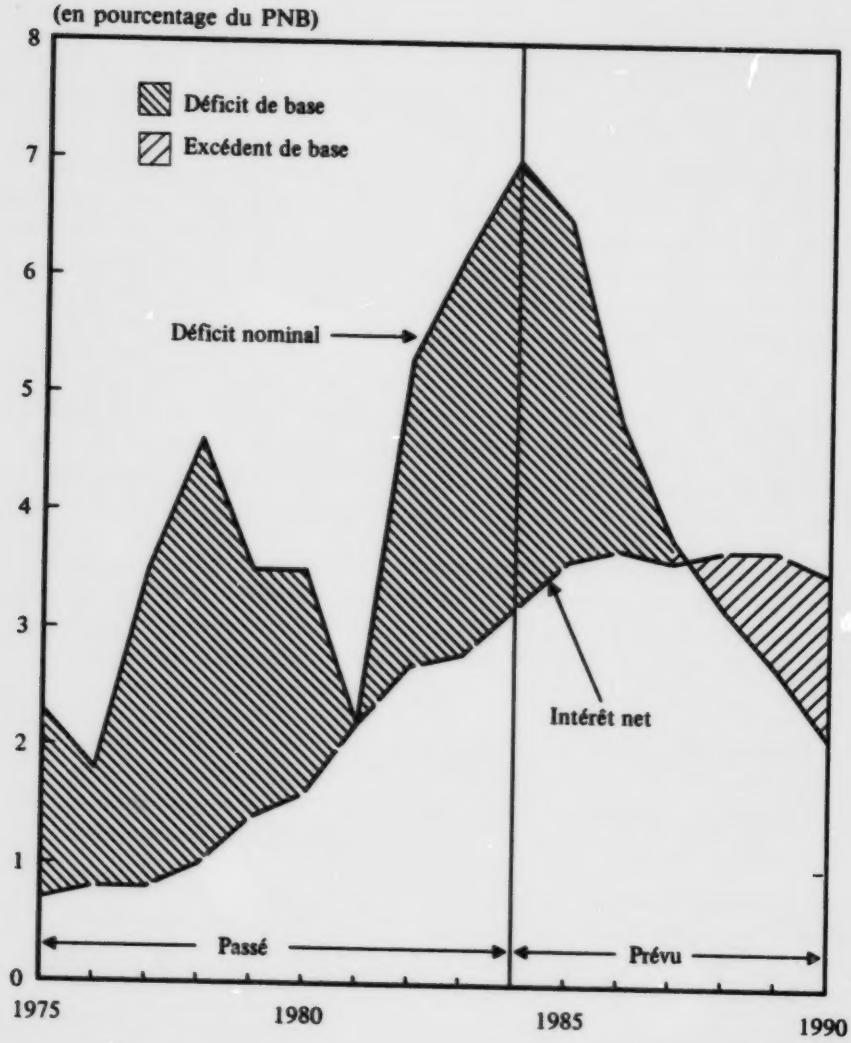
Déficit fédéral nominal et structurel selon les Comptes nationaux

(en pourcentage du PNB)



Graphique 5.3

Solde budgétaire et paiements nets d'intérêt du gouvernement fédéral selon les Comptes nationaux



Annexe 1

Les modifications comptables

L'exposé économique et financier de novembre 1984 instaurait plusieurs modifications comptables qui répondaient à certaines réserves émises par le Vérificateur général. Il fut indiqué à l'époque que le gouvernement avait décidé de ne pas procéder aux changements comptables liés aux autres recommandations du Vérificateur général, en attendant un supplément de consultation et d'étude. Les modifications comptables instaurées dans ce budget sont le fruit de ce processus permanent.

En examinant les états financiers de l'exercice 1984-85, le Vérificateur général prit acte des progrès accomplis dans la révision des méthodes comptables applicables aux Comptes du Canada. Il rappela aussi cependant ses réserves des années précédentes sur les points suivants:

- La pratique consistant à ne pas regrouper les opérations du compte du fonds des changes, du compte de l'assurance-chômage et d'autres comptes analogues avec ceux du Canada. Le Vérificateur général a également noté que les opérations financières des sociétés d'État n'ont pas été consolidées avec les comptes du Canada.

- La déclaration des prêts aux pays en développement à leur valeur nominale dans les Comptes du Canada. Le Vérificateur général préférerait que la valeur déclarée de ces prêts soit diminuée en raison des conditions avantageuses d'octroi de ces prêts.

- La déclaration de certains éléments de passif éventuel à une valeur autre qu'une valeur actuarielle. À cet égard, les préoccupations du Vérificateur général portent sur le déficit actuariel de la partie indexée des comptes de pension des employés de l'État et sur le passif actuariel du Fonds d'assurance hypothécaire.

Le gouvernement a consulté le Vérificateur général et les autres intéressés sur ces questions au cours de l'année écoulée. À la suite de ces consultations, il a décidé de procéder à la consolidation du compte du Fonds des changes, du compte de l'assurance-chômage, du compte de stabilisation des grains dans l'Ouest et d'autres comptes du même genre. Il a également décidé de classer les prêts aux pays en développement dans les dépenses budgétaires plutôt que non-budgétaires afin de mieux tenir compte des conditions avantageuses auxquelles sont consentis ces prêts.

La consolidation du compte de l'assurance-chômage et du compte de stabilisation des grains dans l'Ouest dans les rapports financiers ne modifie en rien le fonctionnement de ces programmes. Le gouvernement continuera de rendre compte de la situation financière des deux programmes ainsi que d'autres comptes similaires dans les Comptes publics à la fois sur une base consolidée et pour chaque fonds particulier.

Dans le cas de l'assurance-chômage, l'exigence légale d'établissement d'un compte distinct est due au fait que les coûts de fonctionnement du programme sont financés principalement par les cotisations d'employeurs et d'employés. La contribution de l'État se limite à ses cotisations normales à titre d'employeur et aux paiements spéciaux permettant de défrayer les prestations supplémentaires, régionales et aux pêcheurs. Il a été admis dès le départ que ce compte ne serait pas nécessairement équilibré dans un cadre annuel. Pour des raisons de stabilisation, le compte tend à devenir déficitaire en période de faiblesse économique et excédentaire quand l'économie est vigoureuse. À cause du chômage élevé des dernières années, le compte s'est soldé par un déficit supérieur à $5 milliards au 31 mars 1985. Il est prévu d'éliminer ce déficit d'ici la fin de la décennie.

Le programme de stabilisation des grains dans l'Ouest avait pour but de constituer des réserves formées de prélèvements auprès des producteurs, de contributions de l'État et de revenus de placement. Le solde du compte permet de venir en aide aux producteurs lorsque le produit des ventes de grains est inférieur à la moyenne. Le gouvernement est bien déterminé à maintenir entièrement ce programme.

En ce qui concerne le regroupement des comptes de certaines sociétés d'État, le Vérificateur général a reconnu que des études plus approfondies étaient nécessaires pour déterminer dans quelle mesure les divers états financiers des sociétés devaient être consolidés avec ceux du gouvernement, et les moyens d'y parvenir. L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a lancé récemment un projet à l'issue duquel il recommandera des normes permettant de déterminer quelles entités doivent être consolidées dans les états financiers de l'État et les méthodes comptables à appliquer dans le cas des sociétés non consolidées. Le gouvernement entreprendra une étude analogue pour ses sociétés d'État et consultera le Vérificateur général ainsi que l'ICCA. À titre provisoire, le gouvernement a ajouté aux Comptes publics de 1984-85 une note aux états financiers qui indique l'effet qu'aurait une consolidation complète sur le passif, l'actif, les recettes et les dépenses déclarées du gouvernement du Canada.

En ce qui concerne le déficit actuariel de la partie indexée des comptes de pension des fonctionnaires fédéraux, les renseignements pertinents ont été entièrement divulgués dans les Comptes publics sous forme de notes aux états financiers. Comme l'indiquent les Comptes publics, le déficit actuariel dépend dans une large mesure tant des hypothèses économiques utilisées dans le calcul actuariel que des méthodes employées pour appliquer ces hypothèses. Les déficits calculés d'après diverses méthodes reconnues et plusieurs séries d'hypothèses donneraient des résultats sensiblement différents.

Outre les modifications comptables déjà indiquées, qui sont introduites dans ce budget, deux autres changements techniques seront mis en place. Ils portent sur la

comptabilisation du prélèvement à l'exportation du pétrole et des opérations internes de l'administration fédérale.

En ce qui concerne le prélèvement à l'exportation du pétrole, on déduisait auparavant des recettes la partie du prélèvement qui était remis aux provinces productrices. Le Vérificateur général a fait remarquer que, conformément aux méthodes comptables déclarées du gouvernement, le produit brut du prélèvement devait être enregistré dans les recettes budgétaires et les paiements aux provinces productrices, dans les dépenses budgétaires. Les comptes ont maintenant été rajustés en fonction de ces changements.

La méthode traditionnelle consistant à inclure les opérations interministérielles dans les recettes budgétaires, au lieu d'en établir le montant net par rapport aux dépenses budgétaires, a également été modifiée. Les comptes enregistrent maintenant les opérations interministérielles en termes nets plutôt que bruts.

Les modifications comptables instaurées dans ce budget ont pour effet de modifier la répartition habituelle entre les opérations dites budgétaires et les opérations considérées comme non budgétaires, ce qui influe sur l'excédent ou le déficit budgétaire déclaré. Cependant, comme ces modifications sont internes à la comptabilité du Canada, elles n'ont aucun effet sur les besoins financiers. Pour situer les modifications comptables dans une perspective historique, le tableau A.1.1 présente des comptes ajustés de 1980-81 à 1984-85. Il modifie également les projections financières pour 1985-86 et 1986-87 que renfermait le budget de mai 1985 en fonctions des nouvelles méthodes comptables. Cette modification facilitera la comparaison des projections de ce budget avec celles de mai 1985. Pour que les renseignements soient les plus complets possible, les projections financières de ce budget sont présentées au tableau A.1.2 à la fois selon les anciennes et les nouvelles méthodes comptables. Le principal facteur influant sur le déficit déclaré, aussi bien au cours des exercices passés que pour la période de projection, est l'évolution du compte de l'assurance-chômage.

Tableau A.1.1

Effets des modifications comptables sur les comptes historiques et sur les projections du budget de mai 1985[1]

	Chiffres réels					Prévisions	
	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)						
Opérations budgétaires							
Recettes budgétaires, modifications comptables exclues	45,398	54,854	56,012	57,131	64,137	71,245	77,215
Compte de l'assurance-chômage	3,303	4,747	4,890	7,142	6,812	8,548	9,012
Compte de stabilisation des grains dans l'Ouest	60	47	56	59	51	56	38
Compte du Fonds des changes	230	−52	−377	−246	−190	−302	−268
Prélèvement à l'exportation du pétrole	0	445	234	132	269	90	0
Opérations interministérielles	−228	−182	−133	−159	−210	−215	−220
Recettes budgétaires, modifications comptables incluses	48,763	59,859	60,682	64,059	70,869	79,422	85,777
Dépenses budgétaires, modifications comptables exclues	−58,416	−69,449	−80,001	−88,915	−101,054	−105,015	−109,935
Compte de l'assurance-chômage	−3,985	−4,762	−8,179	−7,601	−7,788	−7,925	−8,254
Compte de stabilisation des grains dans l'Ouest	135	145	176	189	−13	−461	−85
Prêts aux pays en développement	−174	−262	−266	−182	−201	−192	−229
Prélèvement à l'exportation du pétrole	0	−445	−234	−132	−269	−90	0
Opérations interministérielles	228	182	133	159	210	215	220
Dépenses budgétaires, modifications comptables incluses	−62,212	−74,591	−88,371	−96,482	−109,115	−113,468	−118,283
Déficit budgétaire – modifications comptables exclues	−13,018	−14,595	−23,989	−31,784	−36,917	−33,770	−32,720
– modifications comptables incluses	−13,449	−14,732	−27,689	−32,423	−38,246	−34,046	−32, 506
– Différence	−431	−137	−3,700	−639	−1,329	−276	214
Opérations non budgétaires							
Source totale de fonds, modifications comptables exclues	2,751	5,411	573	6,831	7,306	5,710	7,980
Prêts aux pays en développement	174	262	266	182	201	192	229
Compte de l'assurance-chômage	682	15	3,289	459	976	−623	−758
Compte de stabilisation des grains dans l'Ouest	−195	−192	−232	−248	−38	405	47
Source totale de fonds, modifications comptables incluses	3,412	5,496	3,896	7,224	8,445	5,684	7,498
Besoins financiers (opérations de changes exclues)							
Modifications comptables exclues	−10,267	−9,184	−23,416	−24,953	−29,611	−28,060	−24,740
Modifications comptables incluses	−10,037	−9,236	−23,793	−25,199	−29,801	−28,362	−25,008

Tableau A.1.1–*suite*

Effets des modifications comptables sur les comptes historiques et sur les projections du budget de mai 1985[1]

	Chiffres réels					Prévisions	
	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
	(en millions de dollars)						
Opérations de change							
Source totale des fonds, modifications comptables exclues	1,307	506	−1,017	168	2,233	0	0
Compte du Fonds des changes	−230	52	377	246	190	302	268
Ressource totale, modifications comptables incluses	1,077	558	−640	414	2,423	302	268
Besoins financiers							
Modifications comptables exclues	−8,960	−8,678	−24,433	−24,785	−27,378	−28,060	−24,740
Modifications comptables incluses	−8,960	−8,678	−24,433	−24,785	−27,378	−28,060	−24,740
Différence	0	0	0	0	0	0	0

Remarque: Un signe positif indique une source de fonds (recette), un signe négatif un emploi de fonds (dépense).

[1] Rajusté en fonction de l'annonce du 27 juin 1985.

Tableau A.1.2

Effets des modifications comptables sur les projections du budget de février 1986

	Réels	Prévisions		
	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
		(en millions de dollars)		
Opérations budgétaires				
Recettes budgétaires, modifications comptables exclues	64,137	70,110	78,735	84,155
Compte de l'assurance-chômage	6,812	8,402	8,522	9,839
Compte de stabilisation des grains dans l'Ouest	51	56	38	40
Compte du Fonds des changes	−190	−495	200	216
Prélèvement à l'exportation du pétrole	269	142	0	0
Opérations interministérielles	−210	−215	−220	−225
Recettes budgétaires, modifications comptables incluses	70,869	78,000	87,275	94,025
Dépenses budgétaires, modifications comptables exclues	−101,054	−103,944	−108,571	−112,045
Compte de l'assurance-chômage	−7,788	−7,685	−7,794	−7,944
Compte de stabilisation des grains dans l'Ouest	−13	−461	−435	36
Prêts aux pays en développement	−201	−233	−160	−237
Prélèvement à l'exportation du pétrole	−269	−142	0	0
Opérations interministérielles	210	215	220	225
Dépenses budgétaires, modifications comptables incluses	−109,115	−112,250	−116,740	−119,965
Déficit budgétaire – modifications comptables exclues	−36,917	−33,834	−29,836	−27,890
– modifications comptables incluses	−38,246	−34,250	−29,465	−25,940
– Différence	−1,329	−416	371	1,950
Opérations non budgétaires				
Source totale de fonds, modifications comptables exclues	7,306	5,511	7,080	9,992
Prêts aux pays en développement	201	233	160	237
Compte de l'assurance-chômage	976	−568	−729	−1,917
Compte de stabilisation des grains dans l'Ouest	−38	256	398	−54
Source totale de fonds, modifications comptables incluses	8,445	5,432	6,909	8,258
Besoins Financiers (opérations de changes exclues)				
Modifications comptables exclues	−29,611	−28,323	−22,756	−17,898
Modifications comptables incluses	−29,801	−28,818	−22,556	−17,682
Opérations de change				
Source totale de fonds, modifications comptables exclues	2,233	0	0	0
Compte du fonds des changes	190	495	−200	−216
Source totale de fonds, modifications comptables incluses	2,423	495	−200	−216
Besoins financiers				
Modifications comptables exclues	−27,378	−28,323	−22,756	−17,898
Modifications comptables incluses	−27,378	−28,323	−22,756	−17,898
Différence	0	0	0	0

Remarque: Un signe positif indique une source de fonds (recette), un signe négatif un emploi de fonds (dépense).

Annexe 2

La situation budgétaire et la dette nette des administrations publiques

Cette annexe résume l'évolution des finances du gouvernement fédéral, du secteur provincial-local-hospitalier (PLH) et des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC-RRQ). Elle s'appuie sur les chiffres de Statistique Canada et les prévisions du ministère des Finances, selon les comptes nationaux, ce qui facilite les comparaisons et les regroupements intersectoriels. Les projections financières sont conformes aux prévisions économiques exposées dans le document budgétaire intitulé *Vers une expansion soutenue: perspectives économiques du Canada de 1986 à 1991*. L'Annexe 4 donne plus de détails sur les projections financières selon les Comptes nationaux. Des statistiques chronologiques sont fournies dans les tableaux de référence financiers.

Ensemble du secteur public

On prévoit une réduction sensible du déficit global du secteur public à partir de 1985. Cette amélioration générale est due à une croissance économique plus favorable que prévue ainsi qu'à la convergence de la politique financière du gouvernement fédéral et des provinces dans deux domaines. En premier lieu, la stratégie financière mise en place par le gouvernement fédéral entre novembre 1984 et février 1986 rapprochera le taux de croissance de la dette de celui de l'expansion du PNB vers la fin de la décennie. Le gouvernement fédéral rejoint en cela la politique que suivait déjà le secteur PLH. Le déficit global de ce dernier secteur reste beaucoup plus faible que celui du gouvernement fédéral, encore que certaines provinces dont le revenu est inférieur à la moyenne enregistrent un déficit proportionnellement plus élevé que les régions économiquement plus favorisées. En second lieu, une entente provisoire a été conclue récemment en vue d'accroître les taux de cotisation aux RPC-RRQ sur une période de 25 ans à partir de 1987, avec une amélioration plus modeste des prestations. Ces facteurs contribueront à assurer une augmentation moins rapide de la dette publique nette (c'est-à-dire du passif financier diminué des avoirs financiers).

Tout comme le gouvernement fédéral, l'ensemble du secteur public a enregistré un excédent pour la dernière fois au cours de la période de plein emploi relatif qui s'est terminée en 1974. Des déficits modérés sont apparus, pour des raisons conjoncturelles et structurelles, au cours de la période 1975-81, en grande partie au niveau fédéral. Les recettes fédérales ont subi d'importantes réductions

discrétionnaires. La flambée de l'inflation qui a atteint les deux chiffres en 1974-75 a été suivie par une restriction des dépenses de programmes, mais des taux d'intérêt réels plus élevés. La forte hausse des prix de l'énergie et des autres produits de base qui avait persisté jusqu'au début des années 80 a bénéficié tout particulièrement au secteur PLH de l'Ouest canadien, entraînant l'apparition d'excédents temporaires dans cette région ainsi que dans l'ensemble du secteur PLH. Les débuts de la décennie 80 se sont caractérisés par la réapparition d'une inflation à deux chiffres, des taux d'intérêt réels encore plus élevés et l'amorce d'une récession mondiale. L'effet de ces facteurs sur les recettes et les dépenses a contribué à une aggravation extrêmement sensible des déficits et de la dette nette, notamment au niveau fédéral. Au cours du redressement graduel amorcé en 1983, des hausses discrétionnaires des recettes et de nouvelles compressions de dépenses dans le secteur PLH ont été suivies par des restrictions au niveau fédéral, notamment à partir du milieu de la décennie.

Le gouvernement fédéral

Les importants déficits fédéraux des dernières années, qui n'ont commencé à diminuer que cette année, ont entraîné un gonflement massif de la dette publique. Sans les mesures prises par le gouvernement fédéral depuis novembre 1984, la croissance du rapport dette/PNB aurait été sensiblement plus forte et s'accélèrerait encore. L'origine des problèmes que pose actuellement la dette fédérale remonte au milieu des années 70, lorsque des réductions d'impôt discrétionnaires et un ralentissement de la croissance économique ont fait apparaître un déficit appréciable. La stabilisation des dépenses en 1976 a suivi d'un an la baisse des recettes et est restée en vigueur jusqu'au retour d'une inflation à deux chiffres, à la hausse des taux d'intérêt et à la récession de 1982 (graphique A.2.1). À partir de la fin des années 70, les rapports entre les recettes fédérales et le PNB a reflété l'influence des réductions d'impôt ainsi que le transfert, par le gouvernement fédéral, de points d'impôt du revenu des particuliers aux provinces dans le cadre de la révision de 1977 des arrangements fiscaux entre les deux paliers de gouvernement. Les recettes ont continué de baisser par rapport au PNB jusqu'à la brève apparition de nouvelles taxes énergétiques, au début de la décennie. L'aggravation, beaucoup plus sérieuse du déficit fédéral pendant la première partie des années 80 est principalement attribuable à quatre facteurs: des taux d'intérêt élevés par rapport aux moyennes passées, qui se sont combinés à la dette accrue contractée depuis 1975; la récession de 1981-82; une tendance à la baisse du rapport entre l'impôt sur le revenu des particuliers et le revenu personnel; et la croissance persistante du ratio des dépenses fédérales au PNB pendant le redressement économique de 1983-84. Le déficit fédéral s'est fortement accru de 1975 à 1984, multipliant par six le rapport entre la dette fédérale nette et le PNB (graphique A.2.3).

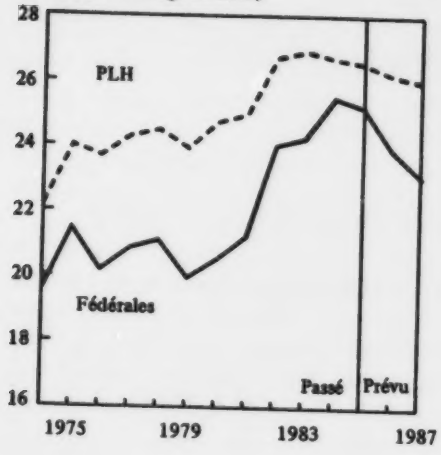
La stratégie financière mise en place depuis novembre 1984 a permis au gouvernement fédéral de s'attaquer avec succès, à la menace qui pesait sur une croissance économique soutenable. Le déficit fédéral a été sensiblement réduit, ce qui a contribué à freiner l'augmentation du rapport entre la dette fédérale nette et

Comparaison des situations budgétaires des administrations fédérale et provinciales-locales

Graphique A.2.1

Dépenses

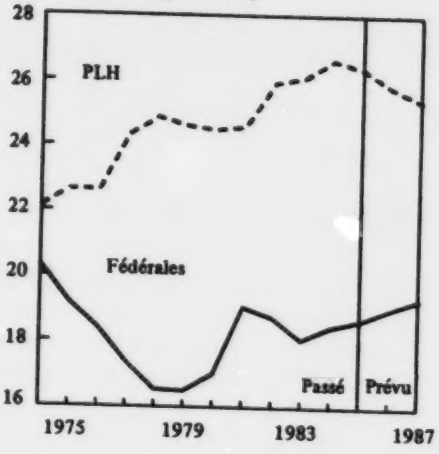
(en pourcentage du PNB)



Graphique A.2.2

Recettes

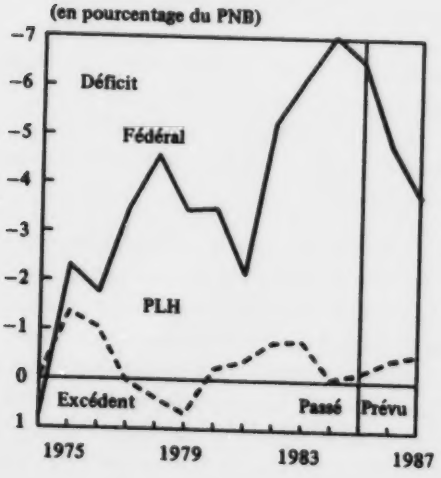
(en pourcentage du PNB)



Graphique A.2.3

Situations budgétaires directes

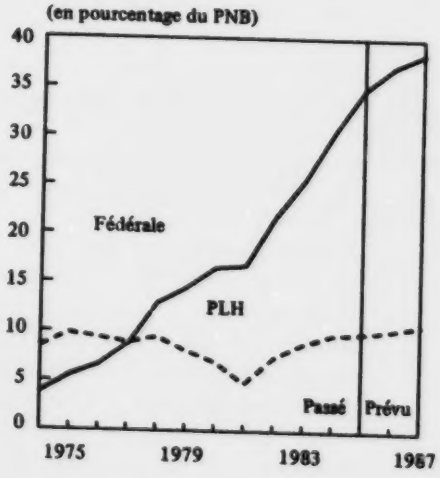
(en pourcentage du PNB)



Graphique A.2.4

Dette directe nette

(en pourcentage du PNB)



Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses,* nº de cat. 13-001; et ministère des Finances.

le PNB. Le déficit sera diminué de 50 pour cent par rapport au PNB d'ici le début des années 90 et le ratio dette/PNB, contenu à environ 1/3 du sommet précédent, atteint à la fin de la guerre. L'augmentation nette de l'encours de la dette sera réduite chaque année de 1985 à 1991, par rapport au niveau qu'elle aurait atteint autrement, de sommes allant de $5 milliards (environ 1 pour cent du PNB) à $27 milliards (à peu près 4 pour cent du PNB) selon les années. Environ les deux tiers de cette réduction sont attribuables aux compressions de dépenses et le tiers restant, aux augmentations discrétionnaires de recettes.

Les administrations provinciales et locales, hôpitaux inclus

La dette nette du secteur PLH fluctue habituellement autour de 5 à 10 pour cent du PNB, par suite d'une situation budgétaire qui oscille généralement entre des déficits et des excédents modérés. La plupart des provinces dont le revenu est inférieur à la moyenne ont eu tendance à essuyer des déficits supérieurs à la moyenne du secteur PLH, tandis que la tendance inverse a caractérisé la majorité des provinces dont le revenu dépasse la moyenne.

De 1975 à 1981, on a observé une modeste contraction de la dette nette globale du secteur PLH par rapport au PNB, vers la borne inférieure de la gamme habituelle. Les excédents des provinces de l'Ouest ont été enregistrés à la faveur de la forte hausse des prix de l'énergie et des autres produits de base dans les années 70. La plupart des provinces s'efforçaient alors de résorber les déficits laissés par la récession de 1975, au moyen de hausses discrétionnaires des recettes et de contractions des dépenses. En proportion du PNB, les transferts au comptant et aux points d'impôt du gouvernement fédéral au secteur PLH ont augmenté jusqu'en 1978, avant de plafonner. Après la première flambée d'inflation à deux chiffres, le secteur PLH a contrôlé de façon plus rigoureuse la hausse des taux de rémunération et la progression de ses effectifs.

Une inflation rapide, des taux d'intérêt réels élevés et la récession mondiale du début des années 80 ont accru les déficits, le passif financier brut et la dette nette du secteur PLH. La faiblesse persistante des prix des produits de base qui devait suivre a fait disparaître les excédents des provinces de l'Ouest. Les avoirs financiers du secteur PLH ont marqué une pause, avant de diminuer légèrement par rapport au PNB. La dette nette du secteur a commencé à s'orienter à la hausse, pour passer de 5 à 10 pour cent du PNB. À l'instar de la vigoureuse croissance des années précédentes qui avait permis de relever les cotes de crédit des provinces, la récession a entraîné un abaissement de ces cotes sur le marché obligataire. Bien des provinces en sont arrivées à craindre que cette baisse de leur cote obligataire ne nuise à leur accès aux marchés de capitaux. Aussi le secteur PLH a-t-il maintenu un contrôle rigoureux de ses dépenses tout au long de la période subséquente de redressement économique. Son déficit est en baisse et le rapport entre sa dette nette et le PNB se stabilise aux environs de 10 pour cent (graphique A.2.4).

Les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec (RPC-RRQ) versent des prestations de retraite, d'invalidité et de survivant. Ils sont partiellement capitalisés. Ils dégagent actuellement un excédent annuel considérable, mais en baisse. Ces excédents ont favorisé l'essor de l'intermédiation financière au Québec et ont amené une certaine redistribution des emprunts du secteur PLH auprès du secteur privé. Les caisses de placement du RPC et du RRQ, avec leur $42 milliards financés par les cotisations des employés et des employeurs ainsi que les intérêts gagnés sur les excédents des régimes, représentent environ un sixième des dettes directes du secteur PLH et de ses entreprises de la Couronne. Le coût de ces fonds est un peu moins élevé que s'ils devaient être obtenus sur d'autres marchés. Le financement fourni par les RPC-RRQ a cependant perdu de son importance relative. Les ministres fédéral et provinciaux des finances ont provisoirement convenu en décembre 1985 que les améliorations de prestations des RPC-RRQ, à partir de 1987, s'accompagneraient d'une majoration des taux de cotisation, qui passeraient graduellement de 3.6 à 7.6 pour cent du maximum indexé des gains assurables sur une période de 25 ans. Compte tenu de cette décision, les recettes des RPC-RRQ devraient augmenter par rapport au PNB. Les prestations versées par les RPC-RRQ devraient elles aussi continuer de s'accroître par rapport au PNB, en partie à cause des hausses discrétionnaires des prestations, mais surtout en raison d'un nombre accru de prestataires, avec le vieillissement de la population. L'excédent des RPC-RRQ continuera de diminuer jusqu'au début des années 90, avant de commencer à se redresser.

Annexe 3

Comparaisons internationales des déficits, de la dette et des paiements d'intérêt

Les déficits budgétaires ont considérablement augmenté au Canada depuis 1981. Au niveau fédéral, la hausse enregistrée au Canada de 1981 à 1983 a été proportionnellement la plus forte des sept principaux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à l'exception de l'Italie. La même tendance a été observée pour l'ensemble du secteur public. Depuis 1984, cependant, les déficits budgétaires ont diminué au Canada et devraient continuer de baisser considérablement jusqu'à la fin de la décennie.

Cette annexe présente une comparaison internationale des déficits, de la dette publique, des paiements d'intérêt, des dépenses et des recettes. Elle vise à montrer comment le déficit et la dette du Canada se comparent à ceux des autres pays. La première section traite des déficits enregistrés tant par l'administration centrale que par l'ensemble du secteur public dans les sept principaux pays de l'OCDE, selon les comptes nationaux. La deuxième section procède à la même comparaison pour les recettes et les dépenses. La troisième consiste en une comparaison plus détaillée des déficits, de la dette et des paiements d'intérêt, selon les Comptes publics, au Canada et aux États-Unis. La quatrième et dernière section compare la dette nette et les paiements d'intérêt sur la dette nette entre les pays, pour l'ensemble du secteur public. Les estimations et les prévisions relatives aux pays autres que le Canada et les États-Unis sont généralement extraites des *Perspectives économiques* de décembre 1985, publiées par l'OCDE.

Comparaisons internationales des déficits dans les sept principaux pays de l'OCDE

Lorsque l'on veut comparer les déficits entre pays, il faut se pencher sur les déficits de l'ensemble du secteur public, puisque les responsabilités sont réparties différemment entre les différents paliers d'administration dans les divers pays membres de l'OCDE. Le tableau A.3.1 compare les déficits dans les sept principaux pays de l'OCDE de 1970 à 1986, selon les comptes nationaux, pour les administrations centrales et l'ensemble du secteur public. Les déficits sont exprimés en proportion du produit national brut (PNB) ou du produit intérieur brut (PIB).

Tableau A.3.1

Comparaisons internationales des soldes budgétaires de l'État en pourcentage du PIB/PNB de 1970 à 1986

	Moyenne pondérée[2]	Canada	É.-U.[3]	R.-U.	France	Allemagne	Italie	Japon
Administration centrale								
Moyenne 1970-1974	−0.8	0.1	−1.2	−1.3	0.9	0.0	−3.8	−0.7
1975	−5.8	−2.3	−4.5	−3.3	−1.9	−3.0	−7.4	−4.2
1976	−3.0	−1.8	−3.1	−4.1	−0.1	−2.3	−4.6	−4.5
1977	−2.9	−3.5	−2.4	−2.9	−0.7	−1.6	−4.9	−5.5
1978	−3.1	−4.6	−1.4	−3.7	−1.3	−1.6	−11.0	−6.2
1979	−2.4	−3.5	−0.7	−2.7	−0.8	−1.5	−9.1	−5.6
1980	−2.9	−3.5	−2.3	−3.1	−0.2	−1.7	−7.5	−5.4
1981	−3.3	−2.2	−2.2	−4.4	−1.2	−2.1	−10.9	−5.7
Moyenne 1975-1981	−3.3	−3.1	−2.4	−3.5	−0.9	−2.0	−7.9	−5.3
1982	−4.6	−5.3	−4.8	−2.7	−2.0	−2.1	−11.0	−5.4
1983	−5.0	−6.2	−5.4	−3.3	−3.3	−1.6	−12.0	−5.0
1984	—	−7.0	−4.8	—	—	—	—	—
1985[1]	—	−6.5	−4.9	—	—	—	—	—
1986[1]	—	−4.8	−3.7	—	—	—	—	—
Ensemble du secteur public								
Moyenne 1970-1974	−0.6	−0.8	−0.6	−1.0	0.8	−0.1	−6.0	0.9
1975	−4.5	−2.4	−4.2	−4.7	−2.2	−5.7	−11.7	−2.7
1976	−2.9	−1.7	−2.1	−4.8	−0.5	−3.5	−9.0	−3.8
1977	−2.1	−2.4	−0.9	−3.3	−0.8	−2.4	−8.0	−3.8
1978	−2.6	−3.1	0.0	−4.4	−1.9	−2.4	−9.7	−5.5
1979	−2.4	−1.8	0.6	−3.5	−0.7	−2.5	−9.5	−4.7
1980	−2.6	−2.7	−1.2	−3.5	0.2	−2.9	−8.0	−4.5
1981	−2.6	−1.6	−0.9	−2.8	−1.8	−3.7	−11.9	−4.0
Moyenne 1975-1981	−2.8	−2.2	−1.2	−3.9	−1.1	−3.3	−9.7	−4.2
1982	−4.0	−5.0	−3.8	−2.3	−2.7	−3.3	−12.6	−3.6
1983	−4.2	−6.2	−4.1	−3.7	−3.1	−2.5	−12.4	−3.5
1984	−3.8	−6.3	−3.4	−3.8	−2.8	−1.9	−13.5	−2.7
1985[1]	−3.8	−6.0	−3.7	−3.4	−3.3	−1.2	−13.4	−1.7
1986[1]	−3.5	−4.7	−2.7	−3.6	−3.2	−0.9	−13.1	−1.1

[1] Pour le Canada estimations internes du ministère des Finances, pour les autres pays, estimations figurant dans *Perspectives économiques* de l'OCDE, décembre 1985.

[2] Coefficients de pondération du PIB/PNB exprimés en dollars américains.

[3] Dans le cadre des comptes nationaux non révisés.

Source: OCDE, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, 1970-1983, volume. II; OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1985; Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº de cat. 13-001; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*; et ministères des Finances.

Avant 1982, la situation de l'ensemble du secteur public au Canada se comparaît assez avantageusement à celle des autres grands pays de l'OCDE. De 1975 à 1981, les déficits représentaient en moyenne 2.2 pour cent du PNB au Canada, contre 2.8 pour cent, en moyenne pondérée, pour les sept principaux pays de l'OCDE. En 1981, le déficit du Canada était inférieur à la moyenne de l'OCDE. Cependant, il a considérablement augmenté entre 1982 et 1984. C'est le Canada qui a enregistré le déficit le plus élevé parmi les principaux pays de l'OCDE, Italie exclue. Son déficit devrait cependant diminuer sensiblement, et tomber de 6.3 pour cent du PNB en 1984 à 4.7 pour cent en 1986. Cette diminution du déficit global du secteur public au Canada est la plus marquée parmi les sept principaux pays, avec celle observée au Japon. Cette diminution prévue de 1.6 point de 1984 à 1986 se compare à une réduction de 0.3 point seulement de la moyenne pondérée des sept pays.

En ce qui concerne l'administration centrale, les chiffres du Canada étaient eux aussi assez favorables avant 1982. En 1981, le déficit du gouvernement fédéral canadien s'établissait à 2.2 pour cent du PNB et était inférieur à la moyenne de l'OCDE et égal au déficit des États-Unis. En 1983, cependant, le déficit de l'administration centrale était passé à 6.2 pour cent du PNB au Canada. La récession de 1981-82 s'est fortement répercutée sur le déficit de l'administration centrale, et a entraîné une hausse de 4.0 points du PNB de 1981 à 1983, contre une augmentation de 3.2 points aux États-Unis, où le déficit est passé à 5.4 pour cent du PNB. Le déficit de l'administration centrale au Canada dépassait également la moyenne pondérée des sept pays en 1983. En 1984, le déficit fédéral a continué d'augmenter au Canada pour atteindre 7.0 pour cent du PNB, alors qu'il descendait à 4.8 pour cent du PNB aux États-Unis. On s'attend toutefois, pour 1985 et 1986, à une forte baisse de 2.2 points du déficit fédéral au Canada, qui tomberait à 4.8 pour cent du PNB en 1986, comparativement à une diminution de 1.1 point aux États-Unis qui ferait chuter le déficit de ce pays à 3.7 pour cent du PNB.

Comparaisons internationales des recettes et des dépenses publiques

Plus encore que pour les soldes budgétaires, c'est au niveau de l'ensemble des administrations publiques qu'il convient de comparer les recettes et les dépenses publiques entre différents pays. En effet, la répartition différente des activités de l'État d'un pays à l'autre limite la validité des comparaisons de recettes et de dépenses à un niveau plus détaillé.

Le tableau A.3.2 et les graphiques A.3.1 et A.3.2 présentent les recettes et dépenses de l'administration centrale en proportion du PNB/PIB de 1970 à 1986. Il est intéressant de noter que les *recettes* de l'administration centrale, par rapport au PNB, ont diminué au Canada de 1975 à 1979 et qu'en 1981, elles n'étaient pas encore revenues au ratio de 1975. Par rapport aux six autres grands pays de l'OCDE, le Canada a été le seul à avoir enregistré une baisse – quoique faible – du rapport entre les recettes et le PNB de 1975 à 1981. Au Canada, le ratio des

Tableau A.3.2

Comparaisons internationales des recettes et dépenses des gouvernements centraux en pourcentage du PIB ou du PNB de 1970 à 1986

	Moyenne pondérée[2]	Canada	É.-U.[3]	R.-U.	France	Allemagne	Italie	Japon
Recettes								
Moyenne 1970-74	18.4	18.8	19.2	29.7	21.6	14.2	17.6	10.1
1975	17.5	19.2	18.4	30.2	20.4	13.9	19.3	8.7
1976	18.0	18.4	19.5	29.2	21.8	14.2	21.2	8.9
1977	17.6	17.4	19.7	29.1	21.1	14.8	22.8	8.8
1978	18.0	16.5	20.2	28.4	20.9	14.9	24.3	9.9
1979	18.3	16.5	20.8	29.3	21.4	14.8	24.0	9.8
1980	19.7	17.0	20.9	30.3	22.3	14.5	27.2	10.6
1981	20.4	19.0	21.7	31.8	22.9	14.5	28.0	11.1
Moyenne 1975-81	18.5	17.7	20.2	29.8	21.5	14.5	23.8	9.7
1982	20.1	18.7	20.8	32.7	23.1	14.7	33.2	11.3
1983	19.5	18.1	20.1	32.0	22.3	14.9	33.7	11.8
1984	—	18.5	19.9	—	—	—	—	—
1985[1]	—	18.7	20.3	—	—	—	—	—
1986[1]	—	19.0	20.5	—	—	—	—	—
Dépenses								
Moyenne 1970-74	19.2	18.6	20.4	28.5	20.7	14.3	21.4	10.8
1975	21.4	21.5	22.9	33.5	22.2	16.9	26.6	12.9
1976	21.1	20.2	22.6	33.3	21.9	16.5	25.8	13.5
1977	20.3	20.8	21.1	32.0	21.8	16.4	27.7	14.3
1978	21.2	21.1	21.6	32.1	22.2	16.4	35.3	16.1
1979	20.7	19.9	21.5	32.1	22.3	16.3	33.1	15.4
1980	22.7	20.5	23.3	33.4	22.5	16.2	34.7	15.9
1981	23.8	21.2	23.9	36.3	24.1	16.6	38.9	16.7
Moyenne 1975-81	21.6	20.7	22.4	33.2	22.4	16.5	31.7	15.0
1982	24.8	24.0	25.6	35.5	25.0	16.8	44.2	16.6
1983	24.7	24.2	25.5	35.3	25.6	16.5	45.6	16.8
1984	—	25.5	24.7	—	—	—	—	—
1985[1]	—	25.2	25.3	—	—	—	—	—
1986[1]	—	23.9	24.2	—	—	—	—	—

[1] Pour le Canada et les États-Unis, estimations internes du ministère des Finances.

[2] Coefficients de pondération du PIB/PNB exprimés en dollars américains.

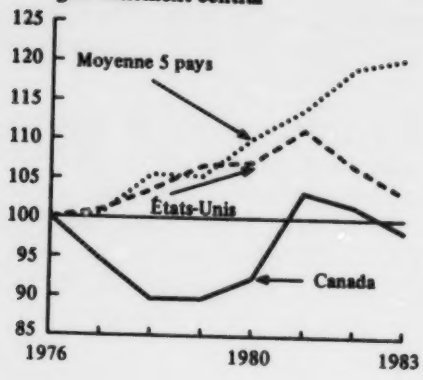
[3] Pour les États-Unis, chiffres selon les Comptes nationaux non révisés. Pour assurer la conformité aux conventions des Comptes nationaux du Canada et faciliter les comparaisons Canada-États-Unis, on a ajouté aux dépenses publiques les excédents courants des entreprises de l'État et les intérêts reçus par ce dernier. Dans les Comptes nationaux des États-Unis, ces postes sont déduits des subventions et des paiements d'intérêt, respectivement. De plus, les dépenses du service postal ont été exclues des chiffres relatifs aux États-Unis.

Source: OCDE, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, 1970-1983, volume II; OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1985; Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº de cat. 13-001; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business;* et ministère des Finances.

Ensemble des recettes et dépenses
Sept principaux pays de l'OCDE
(en pourcentage du PNB)
1976 = 100

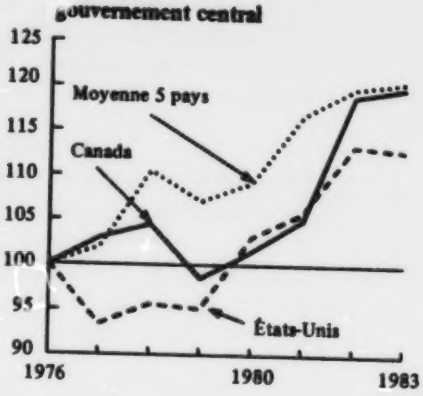
Graphique A.3.1

Recettes du gouvernement central



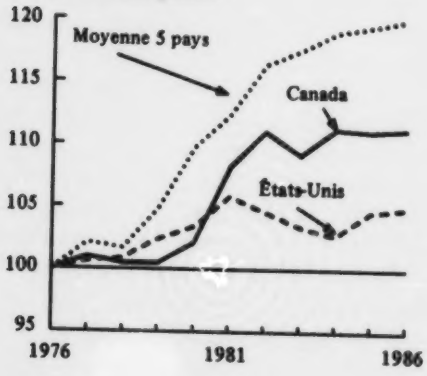
Graphique A.3.2

Dépenses du gouvernement central



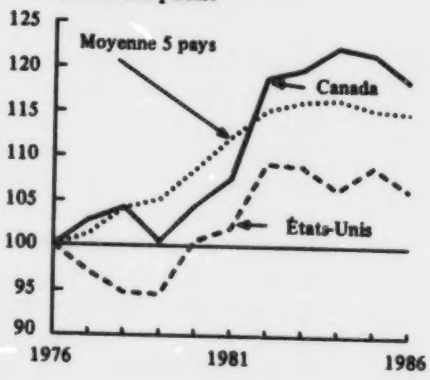
Graphique A.3.3

Recettes de l'ensemble du secteur public



Graphique A.3.4

Dépenses de l'ensemble du secteur public



dépenses au PNB a eu tendance à épouser l'évolution des recettes, diminuant de 1975 à 1979, se redressant en 1980 et 1981, tout en se situant cette année là à un niveau guère différent du rapport de 1975. Dans la plupart des autres pays, à l'exception notable des États-Unis, les ratios dépenses/PNB ont eu généralement tendance à augmenter de 1975 à 1981.

De 1981 à 1984 – période pendant laquelle le déficit fédéral s'est fortement aggravé au Canada – il est évident que la baisse des recettes et l'augmentation des dépenses ont toutes deux contribué à la hausse du déficit. C'est toutefois la progression des dépenses qui a été de loin la principale cause d'aggravation du

déficit. Sur la hausse de 4.8 points enregistrée par ce dernier pendant la période en question, 4.3 points sont attribuables à l'augmentation des dépenses par rapport au PNB et 0.5 point seulement à la contraction des recettes. De 1984 à 1986, les efforts de réduction du déficit ont porté principalement sur les dépenses. En fait, de 1984 à 1986, les coupures opérées dans les dépenses représentent 1.6 point de la baisse de 2.2 points du déficit fédéral en proportion du PNB. Entre 1981 et 1983, l'aggravation du déficit a été moins marquée dans les autres pays qu'au Canada. Non seulement les dépenses y ont augmentées relativement moins vite, mais les recettes se sont également accrues dans la plupart des pays, là encore à l'exception des États-Unis.

Le tableau A.3.3 et les graphiques A.3.3 et A.3.4 présentent les chiffres réels et prévus des recettes et dépenses de l'ensemble du secteur public jusqu'en 1986. La forte détérioration du déficit global des administrations publiques au Canada, par rapport aux autres pays, de 1981 à 1984 est due à la forte hausse des dépenses. À la différence de la situation observée au niveau fédéral, les recettes ont augmenté par rapport au PNB dans l'ensemble du secteur public de 1981 à 1984, sous l'effet d'une hausse des impôts dans le secteur provincial-local- hospitalier au Canada.

Comparaisons Canada-États-Unis

Comparaisons historiques

L'importance de l'économie américaine pour le Canada, en particulier à cause de la forte intégration des marchés financiers, justifie que l'on porte une attention particulière à une comparaison des déficits des deux pays. Comme pour toute comparaison internationale, il convient d'uniformiser les méthodes comptables entre les pays. Pour le Canada et les États-Unis, les mesures les plus courantes du déficit et de la dette publique ne sont pas celles qui conviennent le mieux à une comparaison. Le déficit budgétaire canadien est souvent comparé au déficit budgétaire unifié des États-Unis, et la dette publique nette du Canada, à la dette détenue par le grand public aux États-Unis. Cependant, le déficit budgétaire canadien et le déficit budgétaire unifié américain ne sont pas strictement comparables à cause de l'incorporation dans le déficit budgétaire unifié de sources ou de besoins de fonds correspondant à certains comptes de fiducie. Ces comptes n'entrent pas dans la détermination du déficit budgétaire au Canada; ils figurent dans les comptes à fins déterminées, et donc dans les besoins financiers. De plus, le déficit budgétaire unifié ne tient pas compte des dépenses dites "hors budget". Aux États-Unis, ces dépenses hors budget sont constituées par les paiements des comptes de fiducie de la sécurité sociale. En 1985, les États-Unis ont abrogé les mesures législatives voulant que certaines entités fédérales soient hors budget pour les incorporer au cadre du budget. La sécurité sociale a cependant été placée hors budget. Les recettes et dépenses hors budget se composent de deux comptes en fiducie de sécurité sociale, de l'assurance-vieillesse et survivant au niveau fédéral et de l'assurance-invalidité. Par conséquent, il convient de comparer le déficit total des États-Unis, qui comprend les dépenses hors budget, aux besoins financiers du Canada. En ce qui concerne la dette, la comparaison doit se faire entre la dette non échue détenue par des tiers au Canada et la dette détenue par le grand public

Tableau A.3.3

Comparaisons internationales des recettes et dépenses de l'ensemble du secteur public en pourcentage du PIB/PNB à 1970 à 1986

	Moyenne pondérée[2]	Canada	É.-U.[3]	R.-U.[4]	France	Allemagne	Italie	Japon
Recettes								
Moyenne 1970-74	33.4	38.0	32.0	40.1	39.5	41.4	31.4	22.6
1975	33.8	38.9	31.6	41.9	41.2	43.7	31.9	24.5
1976	34.8	38.3	32.8	41.0	43.5	45.0	33.5	24.1
1977	34.7	38.7	33.0	40.5	43.4	45.7	34.8	25.2
1978	34.7	38.5	33.1	39.1	43.3	45.2	36.6	24.9
1979	35.5	38.5	33.6	40.0	44.8	45.0	36.2	26.8
1980	37.4	39.1	33.9	41.5	46.6	45.3	38.3	29.3
1981	37.6	41.4	34.7	43.6	47.4	45.5	39.8	29.6
Moyenne 1975-81	35.5	39.1	33.2	41.1	44.3	45.1	35.9	26.3
1982	37.5	42.5	34.3	41.7	48.3	46.2	42.5	30.7
1983	37.0	41.8	33.9	40.9	48.9	45.9	45.3	31.1
1984	37.4	42.6	33.7	41.0	49.7	46.2	45.3	31.5
1985[1]	37.6	42.5	34.3	40.0	49.1	46.2	45.8	32.1
1986[1]	37.7	42.6	34.4	38.9	48.8	45.9	46.1	33.1
Dépenses								
Moyenne 1970-74	34.0	37.2	32.6	41.1	38.7	41.5	37.4	21.8
1975	38.2	41.3	35.7	46.7	43.5	49.3	43.5	27.2
1976	37.6	40.0	34.9	46.0	44.0	48.5	42.5	27.7
1977	37.1	41.1	33.9	44.0	44.2	48.1	42.8	29.0
1978	37.2	41.7	33.1	43.5	45.2	47.6	46.3	30.4
1979	37.4	40.2	33.0	43.3	45.5	47.5	45.7	31.5
1980	39.9	41.8	35.1	45.3	46.4	48.2	46.3	33.9
1981	40.3	43.0	35.6	48.1	49.1	49.1	51.7	33.5
Moyenne 1975-81	38.2	41.3	34.5	45.3	45.4	48.3	45.6	30.5
1982	41.5	47.5	38.1	44.0	51.1	49.4	55.1	34.3
1983	41.3	47.9	38.0	44.6	52.0	48.3	57.7	34.6
1984	41.2	48.9	37.1	44.9	52.5	48.1	58.8	34.2
1985[1]	41.3	48.6	38.0	43.4	52.4	47.4	59.2	33.8
1986[1]	40.7	47.4	37.1	42.4	52.0	46.9	59.2	34.2

(1) Pour le Canada et les États-Unis, estimations internes du ministère des Finances. Pour les autres pays, estimations figurant dans les *Perspectives économiques* de l'OCDE de décembre 1985.

(2) Coefficients de pondération du PIB/PNB exprimés en dollars américains.

(3) Pour les États-Unis, chiffres selon les Comptes nationaux non révisés. Pour assurer la conformité aux conventions des Comptes nationaux du Canada et faciliter les comparaisons Canada-États-Unis, on a ajouté aux dépenses publiques les excédents courants des entreprises de l'État et les intérêts reçus par ce dernier. Dans les Comptes nationaux des États-Unis, ces postes sont déduits des subventions et des paiements d'intérêts, respectivement. De plus, les dépenses du service postal ont été exclues des chiffres relatifs aux États-Unis.

(4) Pour le Royaume-Uni, les chiffres antérieurs à 1982 proviennent des statistiques des Comptes nationaux de l'OCDE.

Source: OCDE, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, 1970-1983, Volume II; OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1985; Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenues et des dépenses*, n° de caté 13-001; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business;* et ministère des Finances.

Tableau A.3.4

Comparaisons Canada-États-Unis:[1] Déficit, dette et paiements d'intérêt, 1975-76 à 1985-86

	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	Estimations 1985-86
	(par exercice, en milliards de dollars et en pourcentage du PNB)										
Comptes publics											
Canada											
Besoins financiers	−4.8	−5.5	−8.4	−11.2	−10.1	−10.0	−9.2	−23.8	−25.2	−29.8	−28.8
(en pourcentage du PNB)	(−2.9)	(−2.9)	(−4.0)	(−4.8)	(−3.8)	(−3.4)	(−2.7)	(−6.6)	(−6.5)	(−7.1)	(−6.3)
États-Unis											
Déficit total[2]	−73.7	−53.6	−59.2	−40.2	−73.8	−78.9	−127.9	− 207.8	−185.3	−212.3	−202.8
(en pourcentage du PNB)	(−4.3)	(−2.8)	(−2.7)	(−1.6)	(−2.8)	(−2.6)	(−4.1)	(−6.3)	(−5.0)	(−5.4)	(−4.8)
Canada											
Dette non échue détenue par des tiers	37.5	42.4	51.4	66.3	71.7	82.9	92.9	116.3	142.6	172.4	203.5
(en pourcentage du PNB)	(22.7)	(22.1)	(24.5)	(28.6)	(27.1)	(27.9)	(27.4)	(32.5)	(36.6)	(40.9)	(44.8)
États-Unis											
Dette détenue par le grand public	480.3	551.8	610.9	644.6	715.1	794.4	929.4	1,141.8	1,312.6	1,509.9	1,714.0
(en pourcentage du PNB)	(28.3)	(28.5)	(28.1)	(26.3)	(26.8)	(26.6)	(29.6)	(34.4)	(35.5)	(38.4)	(40.9)
Canada											
Service de la dette publique nette	1.9	2.3	2.9	4.0	4.8	6.3	10.1	12.3	13.7	18.2	21.7
(en pourcentage du PNB)	(1.1)	(1.2)	(1.4)	(1.7)	(1.8)	(2.1)	(3.0)	(3.4)	(3.5)	(4.3)	(4.8)
(en pourcentage des recettes, revenu de placements exclu)	(6.4)	(7.2)	(9.2)	(11.7)	(12.6)	(14.2)	(18.3)	(21.9)	(23.0)	(27.5)	(29.4)
États-Unis											
Service de la dette publique nette	26.7	29.9	35.4	42.6	52.5	68.7	85.0	89.8	111.1	129.4	142.7
(en pourcentage du PNB)	(1.6)	(1.5)	(1.6)	(1.7)	(2.0)	(2.3)	(2.7)	(2.7)	(3.0)	(3.3)	(3.4)
(en pourcentage des recettes, gains de la Réserve fédérale exclus)	(9.1)	(8.5)	(9.0)	(9.4)	(10.4)	(11.7)	(14.1)	(15.3)	(17.1)	(18.1)	(18.8)

[1] Pour les États-Unis, chiffres des Comptes nationaux non révisés.

[2] Y compris les dépenses hors budget.

Remarque: L'exercice va du 1er au 30 septembre aux États-Unis, et du 1er avril au 31 mars au Canada.

Sources: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº 13-001; *Budget of the United States Government Fiscal Year 1987*; Congressional Budget Office, *Economic and Budget Outlook: An Update*, août 1985; et ministère des Finances.

aux États-Unis. La dette non échue diffère de la dette publique nette en ce sens qu'elle ne comprend pas le passif des comptes à fins déterminées, comme les comptes de pension. Ce sont la dette non échue et la dette détenue par le grand public qui indiquent les besoins d'emprunt des gouvernements.

La comparaison des besoins financiers du Canada au déficit total des États-Unis fait apparaître, au tableau A.3.4, que les besoins financiers canadiens, en proportion du PNB, ont été supérieurs au rapport correspondant aux États-Unis pendant la période 1975-84, sauf en 1975-76 et 1981-82. Les besoins financiers ont généralement augmenté pendant toute cette période. En 1985-86, cependant, ils devraient diminuer au Canada pour passer à 28.8 milliards, soit 6.3 pour cent du PNB, contre $202.8 milliards, soit 4.8 pour cent du PNB, aux États-Unis.

Le tableau A.3.4 présente également les données sur la dette et les paiements d'intérêts dans les deux pays pendant la même période. Dans le passé, le ratio dette/PNB a généralement été plus élevé aux États-Unis qu'au Canada. En 1978-79, toutefois, cette tendance s'est inversée, sauf en 1981 et 1982; le rapport entre la dette et le PNB américain devrait rester inférieur au ratio correspondant au Canada en 1985-86. Cette année là, le rapport dette/PNB devrait atteindre 44.8 pour cent au Canada, comparativement à 40.9 pour cent aux États-Unis.

Sur le plan des paiements d'intérêt, le service de la dette publique nette a été plus élevé aux États-Unis de 1975-76 à 1980-81. Cette situation s'est inversée en 1981-82, le service de la dette publique nette en proportion du PNB augmentant davantage au Canada qu'aux États-Unis. En 1985-86, les paiements nets d'intérêts devraient représenter 4.8 pour cent du PNB au Canada contre 3.4 pour cent aux États-Unis. Enfin, les paiements nets d'intérêts en proportion des recettes sont généralement plus élevés au Canada depuis 1977-78. En 1985-86, le service de la dette publique nette devrait atteindre 29.4 pour cent des recettes au Canada, comparativement à 18.8 pour cent aux États-Unis.

Projections

Le tableau A.3.5 présente les projections des déficits canadien et américain en milliards de dollars ainsi qu'en pourcentage du PNB. Comme le montre le tableau, les besoins financiers au Canada devraient diminuer sensiblement jusqu'à la fin de la décennie, et tomber de $29.8 milliards ou 7.1 pour cent du PNB en 1984-85 à $10.8 milliards soit 1.7 pour cent du PNB en 1990-91. De 1984 à 1990, le Canada devrait voir baisser ses besoins financiers de 4.8 points par rapport au PNB, comparativement à une diminution de 3.3 points du déficit total aux États-Unis.

En ce qui concerne les ratios dette/PNB, il ressort du tableau A.3.5 et du graphique A.3.5 que les perspectives d'évolution de ce rapport ne sont pas sensiblement différentes dans les deux pays. Si le ratio dette/PNB devait rester plus élevé au Canada qu'aux États-Unis à moyen terme, les rapports enregistrés dans les deux pays devraient culminer au cours des années 1986-87 approximativement, avant de diminuer, plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis. D'ici

Tableau A.3.5

Canada – États Unis: Projections du déficit et de la dette

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
	(par exercice, en milliards de dollars et en pourcentage du PNB)						
Canada							
Besoins financiers							
–en milliards de dollars	–29.8	–28.8	–22.6	–17.7	–17.7	–14.1	–10.8
–en pourcentage du PNB	(–7.1)	(–6.3)	(–4.6)	(–3.4)	(–3.1)	(–2.3)	(–1.7)
États-Unis							
Déficit total[1]							
–en milliards de dollars	–212.3	–202.8	–163.0	–143.0	–132.0	–120.0	n.d.
–en pourcentage du PNB	(–5.4)	(–4.8)	(–3.7)	(–3.0)	(–2.5)	(–2.1)	n.d.
Canada							
Dette non échue détenue par des tiers[2]							
–en milliards de dollars	172.4	203.5	226.1	243.8	261.5	275.6	286.4
–en pourcentage du PNB	(40.9)	(44.8)	(46.3)	(46.5)	(46.5)	(45.8)	(44.7)
États-Unis							
Dette détenue par le grand public							
–en milliards de dollars	1,509.9	1,714.0	1,861.0	2,002.0	2,133.0	2,252.0	n.d.
–en pourcentage du PNB	(38.4)	(40.9)	(41.7)	(41.6)	(41.1)	(40.2)	n.d.

[1] Y compris les dépenses hors budget.

[2] Au cours de la période de prévision, la variation de la dette non échue est considérée comme égale aux besoins financiers, opérations de change exclues.

n.d. Non disponible.

Remarque: L'exercice va du 1er octobre au 30 septembre aux États-Unis, et du 1er avril au 31 mars au Canada.

Sources: Congressional Budget Office, *Economic and Budget Outlook: An Update*, Août 1985; et budget du gouvernement des États-Unis, année financière 1987; ministère des Finances.

1989-90, grâce à la forte baisse des besoins financiers, le ratio dette/PNB au Canada – qui s'établit à 45.8 pour cent – ne devrait pas différer sensiblement du rapport projeté aux États-Unis, soit 40.2 pour cent.

Comparaisons internationales de la dette et des paiements d'intérêt

Le tableau A.3.6 présente l'encours de la dette nette et les paiements nets d'intérêts sur la dette en proportion du PNB/PIB pour l'ensemble du secteur public dans les sept principaux pays de l'OCDE de 1975 à 1986. Les chiffres sont calculés dans le cadre des comptes nationaux et la dette nette correspond aux éléments du passif financier net, c'est-à-dire aux obligations financières brutes diminuées des avoirs financiers. À cet égard, le concept de dette nette est analogue à celui utilisé à l'annexe 1 pour les comparaisons intergouvernementales de

l'endettement au Canada. La principale source de données est la livraison de décembre 1985 des *Perspectives économiques* de l'OCDE pour les pays autres que le Canada, sauf dans le cas des paiements nets d'intérêt sur la dette, qui ont été estimés par le ministère des Finances.

D'après ce tableau, la dette nette du Canada a été inférieure à celle du Japon, du Royaume-Uni, de l'Italie et des États-Unis de 1975 à 1983, mais très supérieure à celle de la France et de l'Allemagne. De plus, la dette nette du Canada était inférieure à la moyenne pondérée des sept principaux pays de l'OCDE. De 1984 à 1986, le rythme de croissance du ratio dette/PNB devrait ralentir considérablement au Canada, comparativement à la hausse rapide observée de 1975 à 1983. Par ailleurs, l'augmentation de ce rapport devrait être plus élevée aux États-Unis de 1984 à 1986. La dette nette devrait atteindre 37.1 pour cent du PNB au Canada en 1986, contre 31.4 pour cent aux États-Unis. Depuis 1984, l'importance relative de la dette nette du Canada n'a pas été très différente de la moyenne pondérée des sept pays. Seuls l'Allemagne et le Japon devraient assister à une baisse légère du rapport entre leur dette et leur PNB en 1986.

Pour ce qui est des paiements nets d'intérêt, tous les pays ont enregistré une hausse sensible sur ce plan entre 1975 et 1986, en particulier l'Italie, le Japon et le Canada. Les paiements nets d'intérêts du Canada représentaient 1.3 pour cent du PNB en 1975, contre 4.1 pour cent selon les projections pour 1986. En proportion du PNB, les paiements nets d'intérêt du Canada devraient rester supérieurs à la moyenne pondérée des sept pays en 1985 et 1986. Le Canada est toutefois le seul pays pour lequel on prévoit une baisse – bien que légère – des paiements nets d'intérêt de 1985 à 1986.

Tableau A.3.6

En cours de la dette nette de l'État et paiements d'intérêt sur la dette en pourcentage du PIB/PNB de 1975 à 1986

	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985[3]	1986[3]
Encours de la dette nette[1]									
États-Unis	25.6	20.5	20.4	19.7	22.8	25.4	26.8	29.3	31.4
Japon	−2.1	15.0	17.5	21.0	23.5	26.3	27.4	27.6	27.5
Allemagne	1.0	11.5	14.3	17.4	19.8	21.8	23.0	23.3	23.2
France	11.1	9.8	9.1	9.9	11.3	13.4	15.1	17.3	19.3
Royaume-Uni	57.3	48.6	48.3	47.5	46.6	47.2	49.2	49.9	51.2
Italie	59.9	65.5	60.0	66.2	70.8	84.1	91.2	99.2	107.4
Canada	7.6	14.1	14.9	13.1	20.1	25.2	31.0	34.8	37.1
Ensemble des 7 principaux pays de l'OCDE[2]	21.2	21.2	22.6	23.4	25.9	28.5	30.8	32.9	34.7
Paiements d'intérêt sur la dette nette[4]									
États-Unis	1.2	1.3	1.4	1.8	2.1	2.2	2.5	2.7	2.7
Japon	−0.1	1.1	1.4	1.5	1.8	2.1	2.4	2.5	2.6
Allemagne	0.5	0.6	0.8	0.9	0.9	1.2	1.3	1.3	1.3
France	0.6	0.9	1.0	1.4	1.4	1.8	2.1	2.1	2.2
Royaume-Uni	2.1	2.9	3.3	3.5	3.3	3.3	3.6	3.2	3.3
Italie	3.3	5.1	5.4	6.4	7.7	8.5	10.3	10.3	10.6
Canada	1.3	1.9	2.1	2.6	3.1	3.0	3.6	4.2	4.1
Ensemble des 7 principaux pays de l'OCDE[2]	1.1	1.5	1.7	2.1	2.3	2.5	2.9	3.0	3.0

[1] Éléments financiers du passif net de l'État en fin d'année civile. Pour le Canada, comprend le RPC/RRQ.

[2] Coefficients de pondération du PIB/PNB exprimé en dollars américains.

[3] Estimations et prévisions de l'OCDE, sauf pour le Canada.

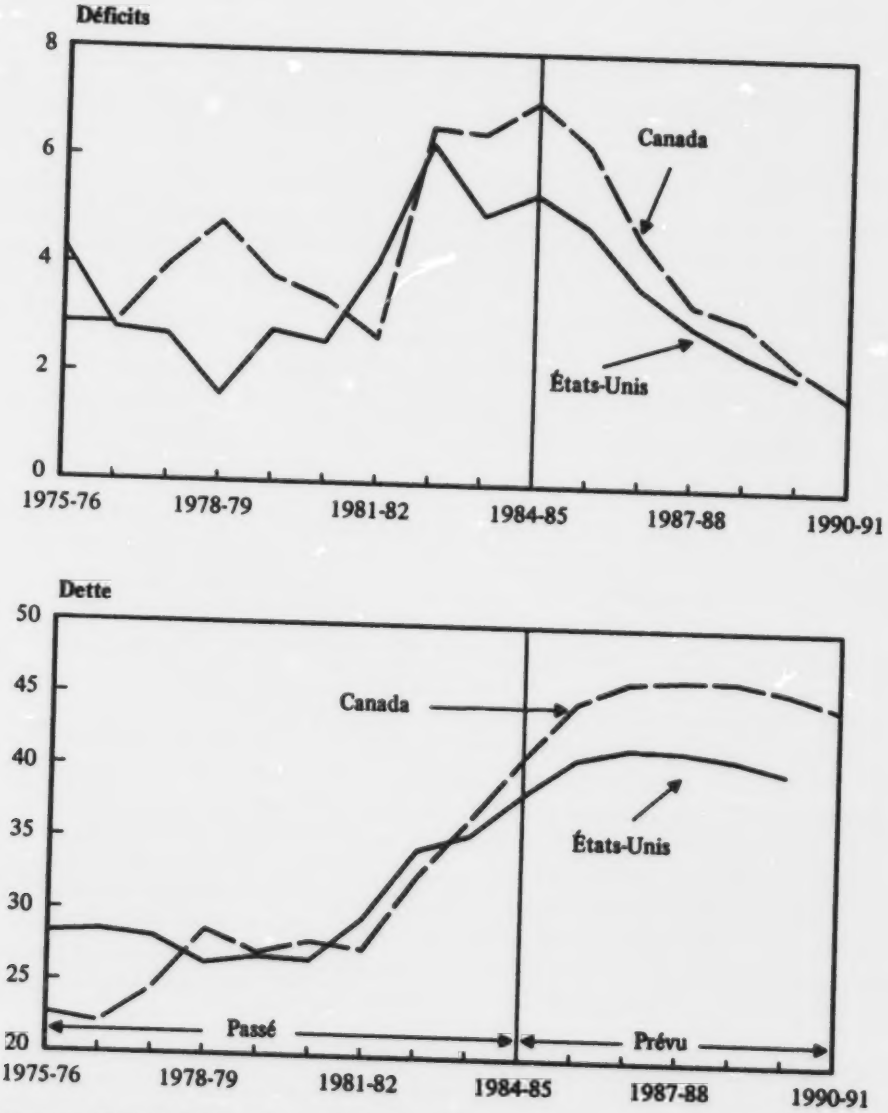
[4] Les paiements nets d'intérêt sur la dette correspondent aux intérêts bruts de la dette, diminués des intérêts sur les fonds publics détenus par l'État des intérêts sur les prêts, dotations en capital et avances. Les bénéfices remis par les entreprises commerciales de l'État ne sont pas inclus dans les intérêts reçus, car on ne dispose pas de données pour les pays autres que le Canada et les États-Unis.

Sources: OCDE, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, 1970-1983, volume II; OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1985; Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, n° de cat. 13-001; U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*; et ministère des Finances.

Graphique A.3.5

Comparaison Canada-États-Unis
Déficit et dette

(en pourcentage du PNB)



Sources: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, nº de cat. 13-001; *Budget of the United States Government Fiscal Year 1986*; Congressional Budget Office, *Economic and Budget Outlook: An Update*, août 1985; et ministère des Finances.

Annexe 4

Les projections financières dans le cadre des Comptes nationaux

Dans le cadre des Comptes nationaux, le déficit fédéral est tombé de $32.2 milliards en 1984-85 à $26.4 milliards, selon les estimations, au cours du présent exercice. Il devrait continuer de diminuer au cours de chacun des deux prochains exercices pour descendre à $19.6 milliards d'ici 1987-88.

Il existe entre les Comptes publics et les Comptes nationaux des différences de conventions comptables qui peuvent entraîner des écarts appréciables entre le déficit selon les Comptes publics, présenté au chapitre 4, et le déficit d'après les Comptes nationaux. Par exemple, pendant l'exercice en cours, le déficit des Comptes nationaux devrait être de $7.9 milliards inférieur à celui des Comptes publics. Les différences de conventions comptables ne sont toutefois pas aussi marquées qu'elle l'étaient dans le budget précédent en raison de l'adoption des modifications comptables décrites à l'annexe 1, et en particulier de l'incorporation du compte de l'assurance-chômage aux opérations budgétaires.

Des différences apparaissent entre le déficit des Comptes nationaux et le déficit selon les Comptes publics parce que les deux séries visent des fins différentes. Les conventions des Comptes publics ont été adoptées pour faciliter le contrôle des encaissements et décaissements du Fonds du revenu consolidé, d'une manière conforme au cadre par lequel le Parlement accorde les pouvoirs de dépenser. Par contre, les Comptes nationaux ont pour principal objectif de mesurer la production économique courante, de sorte que le secteur public y est traité de la même manière que les autres secteurs de l'économie, comme le secteur des particuliers, celui des entreprises et le secteur extérieur. Comme l'on met l'accent sur la mesure de l'activité économique courante, il faut utiliser la comptabilité d'exercice pour certaines activités de l'État, ce qui crée d'autres écarts entre le déficit des Comptes nationaux et celui des Comptes publics.

Le déficit selon les Comptes nationaux se compare mieux aux besoins financiers, opérations de change exclues. Les besoins financiers indiquent l'effet direct net des activités du gouvernement fédéral sur les marchés de capitaux et représentent l'indicateur sommaire le plus global et le plus significatif de la situation financière du gouvernement fédéral. Le déficit selon les Comptes nationaux peut être considéré comme une meilleure indication de cette situation que le déficit budgétaire. Trois indicateurs de la situation financière de gouvernement fédéral sont présentés au tableau A.4.1

Tableau A.4.1

Mesures diverses du solde fédéral, 1977-78 à 1987-88

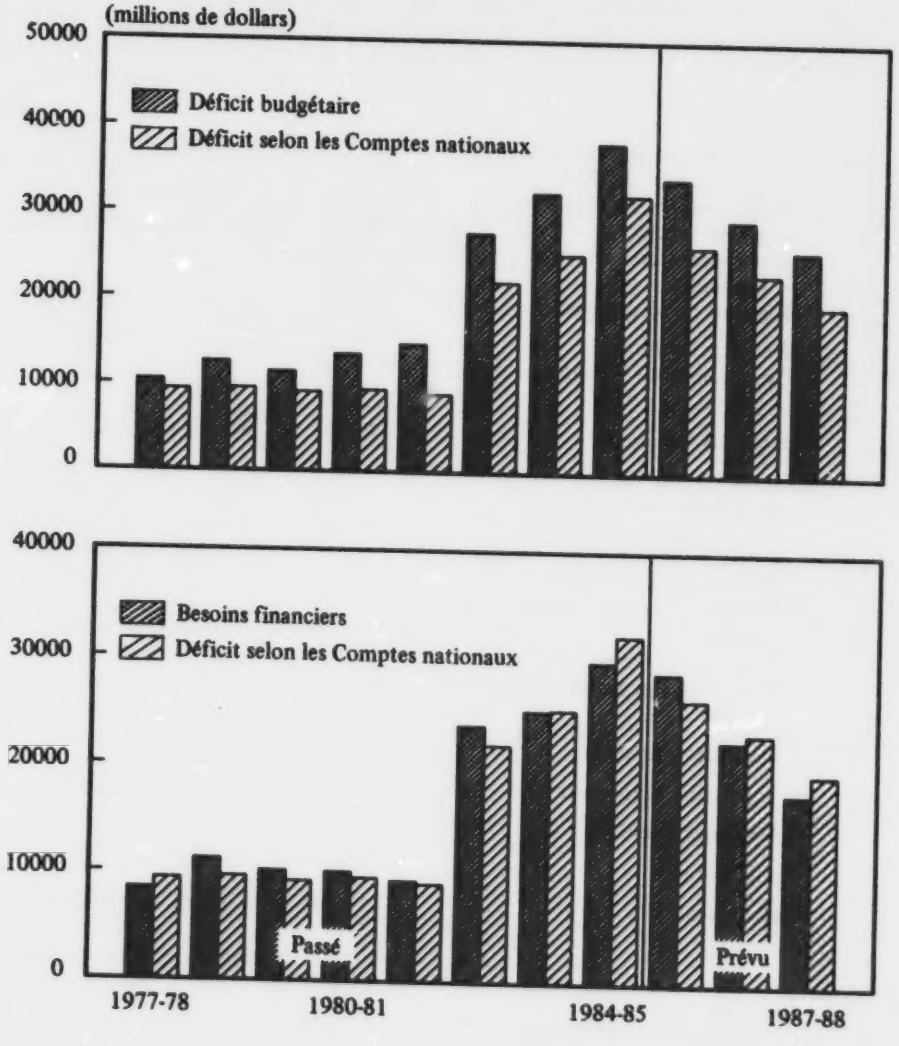
	Déficit budgétaire		Besoins financiers (opérations de change exclues)		Déficit selon les Comptes nationaux	
	millions de $	en % du PNB	millions de $	en % en PNB	millions de $	en % du PNB
Chiffres réels						
1977-78	10,445	5.0	8,449	4.0	9,388	4.5
1978-79	12,636	5.4	11,212	4.8	9,597	4.1
1979-80	11,510	4.4	10,130	3.8	9,176	3.5
1980-81	13,529	4.5	10,037	3.4	9,472	3.2
1981-82	14,752	4.3	9,236	2.7	8,993	2.6
1982-83	27,689	7.7	23,793	6.6	21,985	6.1
1983-84	32,423	8.3	25,199	6.5	25,283	6.4
1984-85	38,246	9.1	29,801	7.1	32,208	7.7
Chiffres projetés						
1985-86	34,250	7.5	28,818	6.3	26,370	5.8
1986-87	29,465	6.0	22,556	4.6	23,220	4.8
1987-88	25,940	4.9	17,682	3.4	19,550	3.7

Les recettes et dépenses mesurées par les Comptes publics et les Comptes nationaux diffèrent généralement pour trois raisons, bien que de nombreux rajustements techniques soient nécessaires pour les rapprocher. En premier lieu, la comptabilité d'exercice est utilisée plus souvent dans les Comptes nationaux, en particulier pour les recettes, que dans les opérations budgétaires des Comptes publics. En deuxième lieu, un certain nombre d'opérations budgétaires enregistrées en termes nets dans les Comptes publics sont comptabilisés séparément à titre de recettes et de dépenses dans les Comptes nationaux. De plus, les comptes de pension des employés sont traités comme non budgétaires selon les Comptes publics mais comme des transactions courantes selon les Comptes nationaux. En troisième lieu, des provisions pour consommation de capital sont inscrites tant dans les recettes que dans les dépenses des Comptes nationaux, mais non dans les Comptes publics. Ainsi, les Comptes nationaux servent plus utilement à l'analyse de l'activité économique.

Le «gonflement» des opérations budgétaires se traduit, dans les Comptes nationaux, par des chiffres de recettes et de dépenses plus élevés que dans les Comptes publics. Le financement des régimes de pensions des employés en est un exemple. Dans les Comptes publics, les dépenses budgétaires ne comprennent que les paiements de pension non capitalisés, qui ont totalisé $0.7 milliard en 1984-85, tandis que les Comptes nationaux enregistrent tous les paiements de pensions, qui ont atteint $1.8 milliard en 1984-85. Les cotisations de pension des employés de l'État sont versées dans un compte à fin déterminée, non budgétaire, tandis que dans les Comptes nationaux toutes ces cotisations, qui s'élevaient à $1.9 milliard en 1984-85, sont inscrites en recettes.

Graphique A.4.1

Mesures diverses du solde fédéral 1977-78 à 1987-88 (Exercices financiers)



Le tableau A.4.2 présente les recettes, les dépenses et le déficit du gouvernement fédéral dans le cadre des Comptes nationaux. Ces derniers sont présentés de manière à dégager la partie immobilisations du budget. La méthode de budgétisation des immobilisations, qui tient compte de la différence fondamentale entre les dépenses courantes et les dépenses d'immobilisations, présente les deux séparément. Cela permet également de procéder à deux comparaisons distinctes entre les recettes et les dépenses, le solde courant et le déficit d'après les Comptes nationaux.

Tableau A.4.2

Recettes et dépenses du gouvernement du Canada selon les Comptes nationaux

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
	(en millions de dollars)			
Recettes				
Impôts directs, particuliers	38,023	44,750	49,290	54,810
Impôts directs, sociétés	11,937	12,180	13,215	13,140
Impôts directs, non-résidents	1,170	1,075	1,325	1,405
Impôt indirects	18,486	18,475	20,825	22,430
Autres transferts courants des particuliers	24	25	30	30
Revenus de placements	7,853	8,425	8,550	8,935
Recettes courantes	77,493	84,930	93,235	100,750
Provisions pour consommation de capital	1,299	1,420	1,560	1,685
Recettes totales	78,792	86,350	94,795	102,435
Dépenses				
Biens et services courants	22,433	23,090	24,580	25,685
Transferts aux particuliers	30,521	31,865	33,675	34,495
Subventions	7,762	4,980	4,840	4,685
Subventions d'équipement	3,131	2,590	2,230	1,425
Transferts courants aux non-résidents	1,539	1,695	1,940	2,040
Intérêt de la dette publique	22,401	25,270	27,105	29,065
Transferts aux autres administrations	20,361	20,780	21,565	22,555
Dépenses courantes	108,148	110,220	115,935	119,950
Formation brute de capital	2,852	2,500	2,080	2,035
Dépenses totales	111,000	112,720	118,015	121,985
Solde courant	−30,655	−25,290	−22,700	−19,200
Déficit total	−32,208	−26,370	−23,220	−19,550
	(variation en pourcentage)			
Recettes				
Impôts directs, particuliers	6.5	17.7	10.1	11.2
Impôts directs, sociétés	10.1	2.0	8.5	−0.6
Impôts directs, non-résidents	11.3	−8.1	23.3	6.0
Impôts indirects	11.7	−0.1	12.7	7.7
Autres transferts courants des particuliers	−	4.2	20.0	−
Revenus de placements	16.9	7.3	1.5	4.5
Recettes courantes	9.3	9.6	9.8	8.1
Provisions pour consommation de capital	10.5	9.3	9.9	8.0
Recettes totales	9.3	9.6	9.8	8.1

Tableau A.4.2 (fin)

Recettes et dépenses du gouvernement du Canada selon les Comptes nationaux

	1984-85[1]	1985-86[2]	1986-87[3]	1987-88[3]
	(en millions de dollars)			
Dépenses				
Biens et services courants	10.0	2.9	6.5	4.5
Transferts aux particuliers	7.6	4.4	5.7	2.4
Subventions	32.2	−35.9	−2.7	−3.2
Subventions d'équipement	5.2	−17.3	−13.9	−36.0
Transferts courants aux non-résidents	20.7	7.0	18.0	5.1
Intérêt de la dette publique	24.0	12.8	7.3	7.2
Transferts aux autres administrations	9.9	2.0	3.8	4.6
Dépenses courantes	13.3	1.9	5.2	3.5
Formation brute de capital	51.1	−12.4	−16.8	−2.2
Dépenses totales	14.0	1.5	4.7	3.4
	(en pourcentage du PNB)			
Recettes				
Impôts directs, particuliers	9.0	9.9	10.1	10.5
Impôts directs, sociétés	2.8	2.7	2.7	2.5
Impôts directs, non-résidents	0.3	0.2	0.3	0.3
Impôts indirects	4.4	4.1	4.3	4.3
Autres transferts courants des particuliers	–	–	–	–
Revenus de placements	1.9	1.9	1.7	1.7
Recettes courantes	18.4	18.7	19.1	19.2
Provisions pour consommation de capital	0.3	0.3	0.3	0.3
Recettes totales	18.7	19.0	19.4	19.5
Dépenses				
Biens et services courants	5.3	5.1	5.0	4.9
Transferts aux particuliers	7.3	7.0	6.9	6.6
Subventions	1.8	1.1	1.0	0.9
Subventions d'équipement	0.7	0.6	0.5	0.3
Transferts courants aux non-résidents	0.4	0.4	0.4	0.4
Intérêt de la dette publique	5.3	5.6	5.5	5.5
Transferts aux autres administrations	4.8	4.6	4.4	4.3
Dépenses courantes	25.7	24.3	23.7	22.9
Formation brute de capital	0.7	0.6	0.4	0.4
Dépenses totales	26.4	24.8	24.1	23.3
Déficit	−7.7	−5.8	−4.8	−3.7
DNB (en milliards de dollars)	420.9	454.0	488.7	524.1

[1] Chiffres réels.
[2] Estimations.
[3] Projections.

Les tableaux A.4.3 et A.4.4 présentent un état de rapprochement détaillé des recettes et dépenses budgétaires selon les Comptes publics et des éléments correspondants des Comptes nationaux.

Tableau A.4.3

Gouvernement du Canada – Recettes
Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(en millions de dollars)			
Recettes budgétaires – comptes publics	70,869	78,000	87,275	94,025
Rajustements				
Déficits des entreprises commerciales de l'État[1]	– 979	– 1,020	– 872	– 476
Ventes d'immobilisations	– 170	– 306	– 511	– 235
Compensations de recettes budgétaires	– 390	– 499	– 619	– 785
Impôts des sociétés (TRPG et TRPS incluses)[2]	– 87	– 317	410	320
Prélèvement à l'exportation du pétrole[3]	71	– 83	–	–
Retenue fiscale[4]	42	– 75	75	100
Cotisations d'employeurs-employés aux pensions publiques[5]	1,881	1,837	1,893	1,964
Intérêt sur fonds détenus par l'État[5]	3,775	4,215	4,667	5,191
Provisions pour consommation de capital[6]	1,299	1,420	1,560	1,685
Recettes d'indemnisation pétrolière (Comptes nationaux)[7]	2,291	673	–	–
Taxe d'aéroport	222	278	367	390
Services bancaires imputés	75	91	85	80
Revenus de placements[8]	711	983	362	254
Autres recettes non fiscales[9]	– 270	– 138	– 153	– 142

Tableau A.4.3 (fin)

Gouvernement du Canada – Recettes
Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(en millions de dollars)			
Période complémentaire[10]	– 1,065	1,000	–	–
Autres rajustements et arrondissement	517	291	256	64
Ensemble des recettes – Comptes nationaux	78,792	86,350	94,795	102,435

(1) Dans les Comptes publics, les déficits des entreprises commerciales de l'État représentent des dépenses budgétaires, alors que dans les Comptes nationaux ils sont déduits des résultats des entreprises bénéficiaires.

(2) Ce rajustement représente l'excédent des sommes dues sur les sommes perçues au titre de l'impôt direct des sociétés, de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières et de la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires.

(3) Les rajustements relatifs au prélèvement à l'exportation du pétrole comprennent l'excédent des sommes dues sur les sommes perçues.

(4) La retenue fiscale n'est pas enregistrée de la même façon dans les Comptes publics et dans les Comptes nationaux. La différence indiquée est l'impôt des non-résidents selon les Comptes nationaux, moins la somme de cet impôt selon les Comptes publics et d'autres recettes fiscales (retenue fiscale sur les compagnies d'assurance-vie).

(5) Dans les Comptes publics, les recettes des comptes de pension et le revenu de certains comptes spéciaux et de Sécurité sociale sont considérées comme des opérations non budgétaires, tandis que dans les Comptes nationaux elles sont incluses dans les recettes de l'État.

(6) Ce rajustement vise à rendre les recettes des Comptes publics comparables aux recettes des Comptes nationaux, lesquelles comprennent des provisions pour consommation du capital.

(7) Dans les Comptes publics, le prélèvement d'indemnisation pétrolière est soustrait des paiements d'indemnisation et compris dans les dépenses budgétaires. Les paiements bruts sont inscrits dans les Comptes nationaux.

(8) Ce rajustement reflète l'excédent des bénéfices distribués (avant la déduction des déficits) et de l'intérêt sur les prêts et avances sur le rendement des placements selon les Comptes publics.

(9) Ce rajustement reflète les différences de comptabilisation d'autres transferts courants des particuliers et de divers impôts indirects dans les Comptes nationaux et les Comptes publics.

(10) Dans les comptes nationaux, les recettes de la période complémentaire sont attribuées à l'exercice suivant, tandis que dans les Comptes publics, elles sont affectées à l'exercice courant.

Tableau A.4.4

Dépenses du gouvernement du Canada
Rapprochement des Comptes publics et des Comptes nationaux

	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
	(en millions de dollars)			
Dépenses budgétaires – Comptes publics	109,115	112,250	116,740	119,965
Rajustements				
Transferts aux fonds et organismes[1]	– 2,346	– 2,463	– 2,506	– 2,513
Dépenses des fonds et organismes[1]	2,580	2,542	2,769	2,816
Déficits des entreprises commerciales de l'État[2]	– 979	– 1,020	– 872	– 476
Pensions publiques[3]	1,402	1,530	1,670	1,724
Provisions pour consommation de capital[4]	1,299	1,420	1,560	1,685
Programme d'indemnisation pétrolière[5]	2,246	992	–	–
Rajustements divers[6]	– 2,317	– 2,531	– 1,346	– 1,216
Total des dépenses – Comptes nationaux	111,000	112,720	118,015	121,985

(1) Dans les Comptes nationaux, les crédits budgétaires attribués à divers fonds et organismes sont remplacés par leurs dépenses effectives.

(2) Dans les Comptes publics, les déficits des entreprises commerciales de l'État représentent des dépenses budgétaires, alors que dans les Comptes nationaux ils sont déduits des bénéfices remis par les autres entreprises commerciales de l'État.

(3) Dans les Comptes publics, les pensions représentent des opérations non budgétaires, alors que dans les comptes nationaux elles entrent dans les dépenses de l'État. Ce poste comprend aussi la contribution de l'État, en qualité d'employeur, à l'assurance-chômage.

(4) Ces chiffres représentent la dépréciation imputée du capital fixe de l'État selon les Comptes nationaux.

(5) Ce poste représente la différence entre les paiements bruts inscrits dans les Comptes nationaux et les paiements nets retenus dans les Comptes publics.

(6) Comme pour les recettes, ces rajustements divers résultent des différences conceptuelles entre les deux comptabilités. Ils ont trait, par exemple, aux réserves d'évaluation et aux défalcations, aux achats d'immobilisations, aux articles de recettes budgétaires portés en déduction des dépenses budgétaires, aux services bancaires imputés; ainsi qu'aux dépenses de la période supplémentaire.

Annexe 5

Compte rendu des opérations sur la dette publique

Cette annexe fournit des renseignements sur les emprunts de l'État et ses autres opérations sur le marché du crédit. Elle décrit d'abord la relation entre, d'une part, l'ensemble des recours aux marchés financiers et, d'autre part, le déficit budgétaire et les besoins financiers présentés au chapitre 4, puis la relation entre l'encours de la dette non échue et la dette brute et nette de l'État, ainsi que la part du gouvernement fédéral dans l'ensemble des financements effectués sur le marché au Canada. Elle décrit ensuite la structure de la dette selon: les principales composantes et échéances; le volume détenu par les non-résidents et l'endettement libellé en monnaie étrangère; le volume de la dette venant en échéance qui doit être refinancée; et les opérations récentes de gestion de la dette publique, par rapport aux pouvoirs d'emprunt accordés par le Parlement. L'annexe se termine par des renseignements sur les emprunts des sociétés d'État et les garanties de prêts du gouvernement fédéral et des sociétés d'État.

Rapport entre le déficit et les besoins d'emprunts

Les nouveaux emprunts nets sont contractés principalement pour financer le déficit budgétaire. Cependant, les besoins nets d'emprunt (en dollars canadiens) ne correspondent pas exactement au déficit parce qu'ils dépendent aussi des opérations non budgétaires, des opérations de change et de la variation de l'encaisse.

Le déficit budgétaire qui a marqué une forte hausse de 1981-82 à 1984-85, devrait diminuer en 1985-86. Il devrait continuer de baisser en 1986-87 et 1987-88. Si les besoins financiers ont suivi la même évolution de base que le déficit budgétaire, ils ont été constamment inférieurs à celui-ci au cours des dernières années, les opérations non budgétaires dégageant des ressources nettes. La principale source de fonds non budgétaires est représentée par les comptes de pensions, car les sommes portées au crédit de ces comptes (cotisations d'employeurs et d'employés et intérêts) ont régulièrement dépassé dans une mesure appréciable les décaissements[1].

---

[1] Cette source non budgétaire de fonds a pour contrepartie une augmentation du passif au titre des comptes de pensions, dans l'état financier du gouvernement (voir le tableau de référence XIII).

Le tableau de référence XII présente deux mesures des besoins financiers. La première, qui fait partie des prévisions budgétaires, ne tient pas compte des besoins nets en dollars canadiens qui résultent des opérations de change, tandis que la seconde les comprend. Les opérations de change peuvent accroître ou diminuer les besoins d'emprunt en dollars canadiens. Les interventions sur le marché des changes destinées à modérer les mouvements à la hausse du dollar canadien (ventes de dollars canadiens pour acheter des devises) accroissent les besoins d'emprunt, tandis que les interventions qui visent à contrer une baisse du dollar canadien (ventes de devises pour acheter des dollars canadiens) diminuent les besoins d'emprunt. Au cours des dernières années, comme le dollar canadien était en butte à des pressions à la baisse, les interventions ont eu tendance à fournir des dollars canadiens, en termes nets, et à diminuer ainsi les besoins d'emprunt en monnaie canadienne. L'effet de ces interventions sur les besoins d'emprunt du pays a toutefois été compensé dans une large mesure par des emprunts de monnaies étrangères destinés à reconstituer les réserves de liquidité internationale. Il existe également des différences entre les besoins financiers (opérations de change incluses) et les emprunts effectifs, qui tiennent compte des variations de l'encaisse.

Rapport entre la dette totale du gouvernement du Canada et la dette contractée sur les marchés financiers

L'évolution de la dette nette du gouvernement fédéral et de son rapport au PNB a été décrite dans les sections précédentes, qui indiquaient que l'encours de la dette avait augmenté rapidement ces dernières années. La dette nette est le surplus des déficits budgétaires par rapport aux excédents enregistrés depuis la Confédération. Comme le montre le tableau de référence XI, la dette nette est égale aux engagements financiers bruts moins les avoirs financiers. La dette brute représente, elle, la somme de divers éléments de passif du gouvernement, dont les principaux sont l'encours de la dette non échue contractée sur les marchés financiers et, dans une moindre mesure, les engagements au titre des comptes de pensions. La dette non échue est l'équivalent de l'ensemble des emprunts figurant à la dernière colonne du tableau de référence XII. Comme cette annexe porte sur les opérations sur la dette fédérale et leur influence sur les marchés du crédit, c'est la partie de la dette brute contractée sur les «marchés financiers», c'est-à-dire la dette non échue, qui doit être retenue. Le reste de cet exposé consacré à la dette portera en grande partie sur cet élément de la dette brute, qui figure comme l'ensemble de la dette non échue à la colonne 7 du tableau de référence XIII.

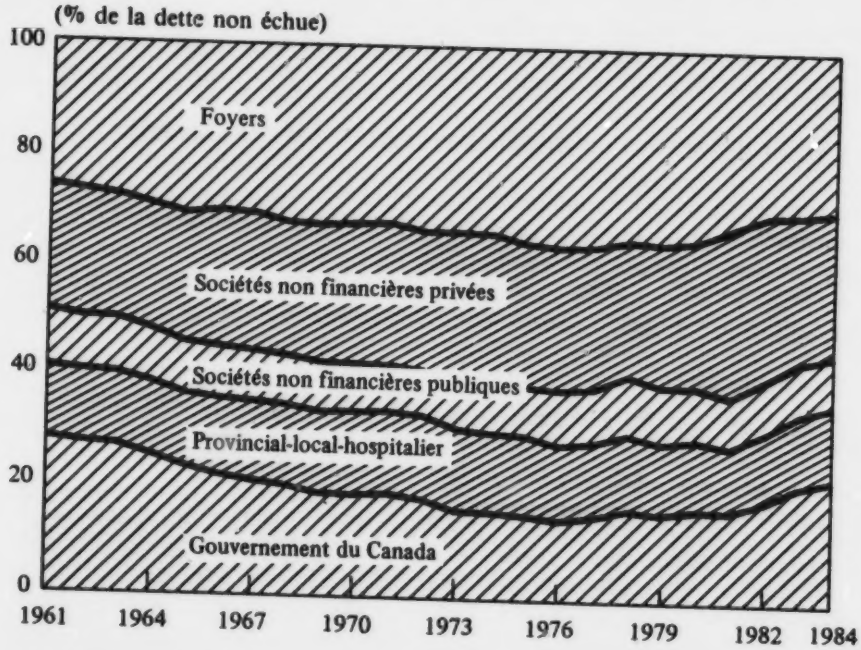
Dette du gouvernement fédéral et dette des autres secteurs

Pour apprécier l'importance relative des effets de la dette du gouvernement du Canada sur les marchés de capitaux, il convient de la comparer à la dette des

autres secteurs[2]. L'analyse repose sur les comptes du bilan national publiés récemment[3]. Comme l'indique le graphique A.5.1, la dette du gouvernement du Canada en proportion de la dette globale de l'économie s'établissait au niveau relativement élevé de 28 pour cent au début des années 60, car elle était encore sous l'effet des importants emprunts contractés pendant la Deuxième Guerre mondiale. La part de la dette fédérale a diminué jusqu'au milieu des années 70, où elle représentait environ 15 pour cent de la dette totale, ce qui témoigne de la situation financière presque équilibrée du gouvernement fédéral à une époque où les autres secteurs contractaient d'importants engagements.

Graphique A.5.1

Canada: estimations de l'encours total de la dette non échue



Les dettes du secteur provincial-local-hospitalier ont représenté une proportion relativement stable du total pendant toute la période considérée, de l'ordre de 13 pour cent au début et à la fin de cette dernière, quoiqu'elles aient atteint 15 pour cent au milieu de la période.

---

(2) Pour les besoins de comparaison, la dette des intermédiaires financiers a été soustraite de la dette totale dans l'économie, puisque les éléments de passif que ces intermédiaires sont contractés pour financer l'achat de créances sur les «emprunteurs ultimes». Par conséquent, l'inclusion des intermédiaires financiers dans la mesure de l'encours total de la dette entraînerait une double comptabilisation. De plus, les données ayant servi à dresser le graphique A.5.1 sont calculées dans le cadre des flux financiers, en fin d'année civile (au 31 décembre) plutôt que d'après les comptes publics en fin d'exercice (au 31 mars), comme c'est le cas pour les autres graphiques et tableaux de cette annexe. Cette différence explique la plupart des écarts de données.

(3) *Comptes du bilan national, 1961-84*, Statistique Canada, n° de cat. 13-214.

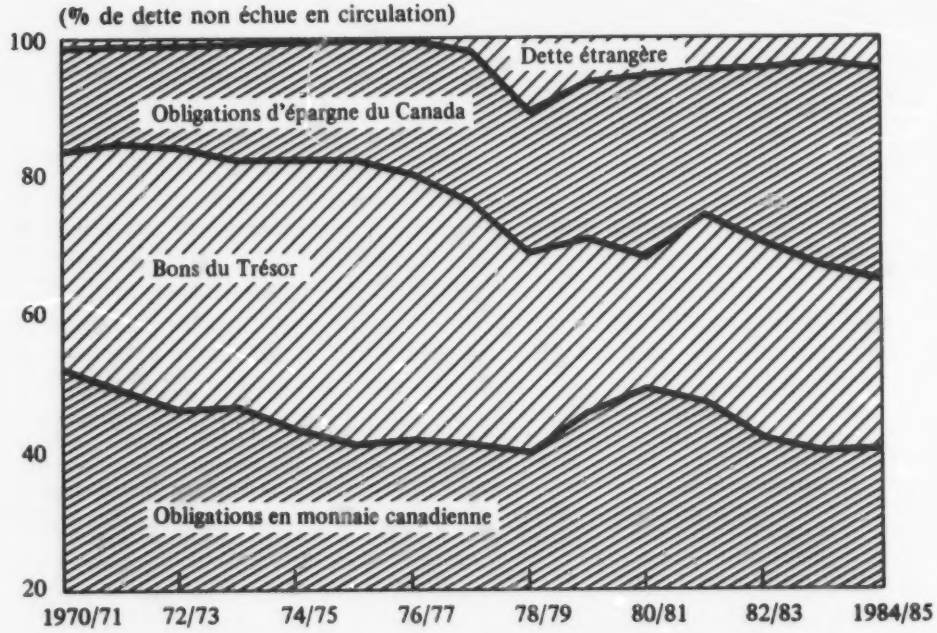
Le secteur des entreprises publiques a lui aussi représenté une proportion relativement stable de la dette totale, entamant cette période à 10 pour cent et la terminant à 9 pour cent. La contrepartie de la baisse de la dette du gouvernement fédéral en proportion du total se trouve principalement dans les secteurs des sociétés privées et des ménages. Les dettes du secteur des sociétés privées représentaient environ 23 pour cent et 26 pour cent du total en début et en fin de période respectivement; elles avaient atteint un sommet de 31 pour cent en 1981; ce sommet correspond à la forte activité au chapitre des investissements et des prises de contrôle en 1980-81. La dette du secteur des ménages représentait 26 pour cent et 29 pour cent du total en début et en fin de période respectivement, mais elle s'était élevée à 36 pour cent en 1976; ce sommet était dû entre autres choses, à l'importante augmentation des engagements hypothécaires qui a accompagné la forte activité du secteur de la construction domiciliaire et la vive hausse des prix des habitations jusqu'en 1976. Il convient également de noter que, dans le secteur des ménages, l'importance relative du crédit hypothécaire a légèrement augmenté au détriment du crédit à la consommation.

Structure de la dette non échue du gouvernement du Canada

Les emprunts du gouvernement sur les marchés canadiens se présentent essentiellement sous trois formes: obligations négociables, bons du Trésor et Obligations d'épargne du Canada (OEC). Le gouvernement emprunte également des fonds à l'étranger. Au cours des dernières années, comme le montre le graphique A.5.2, les obligations négociables ont représenté environ 40 à

Graphique A.5.2

Gouvernement du Canada: composantes de la dette non échue



50 pour cent de la dette totale. La part des obligations négociables dans la dette non échue, qui se situait à environ 47 pour cent à la fin de 1981-82, était tombée à 40 pour cent au 31 décembre 1985. Au cours de la même période, les bons du Trésor ont représenté entre 20 et 30 pour cent de la dette, passant de 21 pour cent de la dette non échue en 1981-82 à 30 pour cent au 31 décembre 1985. Les OEC ont constitué à peu près 20 à 30 pour cent de la dette, fléchissant quelque peu pendant la période considérée pour descendre de 27 pour cent en 1981-82 à 25 pour cent à la fin de 1985.

Une autre caractéristique intéressante de la dette non échue est sa répartition par échéance. Le tableau A.5.1 montre que, conformément à la diminution générale de la part des obligations négociables dans l'ensemble de la dette non échue, la plupart des échéances des obligations négociables ont perdu de leur importance relative au cours des dernières années. Les échéances allant de cinq à 10 ans ont toutefois vu leur part passer de 2.7 pour cent en 1981-82 à 11.4 pour cent à la fin de 1985.

Dette du gouvernement détenue par des non-résidents et dette en monnaie étrangère

Le graphique A.5.3 résume la répartition de la dette du gouvernement du Canada entre les résidents et les non-résidents ainsi qu'entre les titres libellés en monnaie canadienne et en monnaies étrangères. Il montre que la proportion de la dette publique détenue par les non-résidents est en augmentation depuis quelques années, puisqu'elle est passée d'environ 5 pour cent en 1977-78 à 12 pour cent à la fin de 1984-85. Les portefeuilles des non-résidents ne représentent cependant qu'une proportion toujours relativement faible du total.

Il convient également de noter la ventilation de la dette publique entre les titres libellées en dollars canadiens et ceux en monnaies étrangères. L'encours de la dette en monnaies étrangères est passée d'un niveau négligeable en 1976-77 à un sommet d'environ 11 pour cent en 1978-79, avant de retomber à 5 pour cent approximativement à la fin de 1985. Le gouvernement n'émet des titres en monnaies étrangères que lorsqu'il doit reconstituer ses réserves de change.

Refinancement de la dette non échue

Une bonne partie de la dette non échue du gouvernement doit être refinancée chaque année. Par exemple, les bons du Trésor ont des termes de trois, six ou 12 mois. Les taux d'intérêt servis sur les émissions récentes d'OEC sont en pratique fixés à nouveau chaque année. De plus, comme ces obligations sont encaissables au pair à tout moment, le taux d'intérêt a parfois été rajusté en cours d'année, quand le niveau général des taux d'intérêt a augmenté sensiblement. Ainsi, les titres qui ont plus d'un an à courir jusqu'à l'échéance ne sont habituellement que les obligations négociables, dont l'échéance initiale va de deux ans à plus de 20 ans.

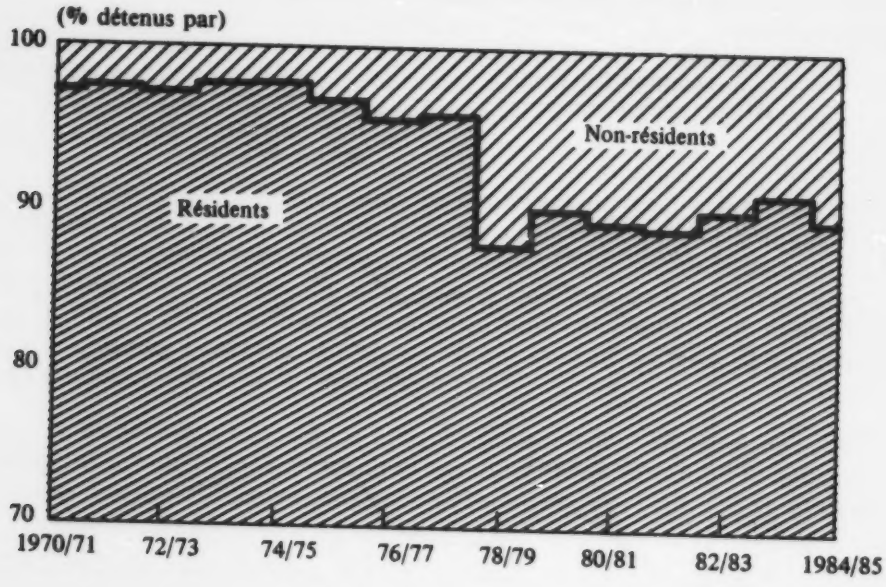
Tableau A.5.1

Dette du gouvernement du Canada: répartition par échéance
1970-71 à 1984-85
(en pourcentage de l'encours total)

	Dette libellée en monnaie canadienne						Dette libellée en monnaie étrangère			
	3 ans et moins									
	Bons du Trésor	Obligations	3-5 ans	5-10 ans	10 ans et plus	Obligations d'épargne du Canada	Obligations	Prêts à terme	Lignes de crédit	Dette totale
					(en pourcentage)					
1970-71	15.0	19.7	10.9	10.2	11.5	31.4	1.3	—	—	100.0
1971-72	14.0	18.1	11.6	7.6	11.9	35.7	1.1	—	—	100.0
1972-73	14.8	18.1	10.8	6.3	10.8	38.0	1.1	—	—	100.0
1973-74	17.0	17.4	8.2	15.4	5.1	36.1	0.8	—	—	100.0
1974-75	17.0	19.5	8.7	10.2	4.9	39.1	0.6	—	—	100.0
1975-76	17.1	18.2	11.3	5.8	6.3	40.9	0.4	—	—	100.0
1976-77	19.5	16.9	9.5	6.4	8.9	38.4	0.4	—	—	100.0
1977-78	21.9	15.6	7.2	7.3	11.0	35.0	0.3	—	1.7	100.0
1978-79	20.2	12.3	9.4	4.5	14.0	28.7	5.0	1.7	4.2	100.0
1979-80	22.6	12.7	12.7	3.4	16.9	25.1	4.2	1.9	0.5	100.0
1980-81	26.3	13.9	10.6	3.5	21.0	19.1	3.9	0.4	1.3	100.0
1981-82	21.0	16.8	8.0	2.7	19.7	27.0	4.2	0.6	—	100.0
1982-83	25.3	14.0	7.4	4.6	15.9	28.3	4.2	0.3	—	100.0
1983-84	29.3	12.1	4.6	7.8	15.6	26.9	3.0	0.3	0.4	100.0
1984-85	30.4	10.3	4.3	10.3	15.5	24.6	2.8	0.7	1.1	100.0
31 déc. 85	29.9	8.7	5.6	11.4	14.2	25.0	3.5	1.1	0.6	100.0

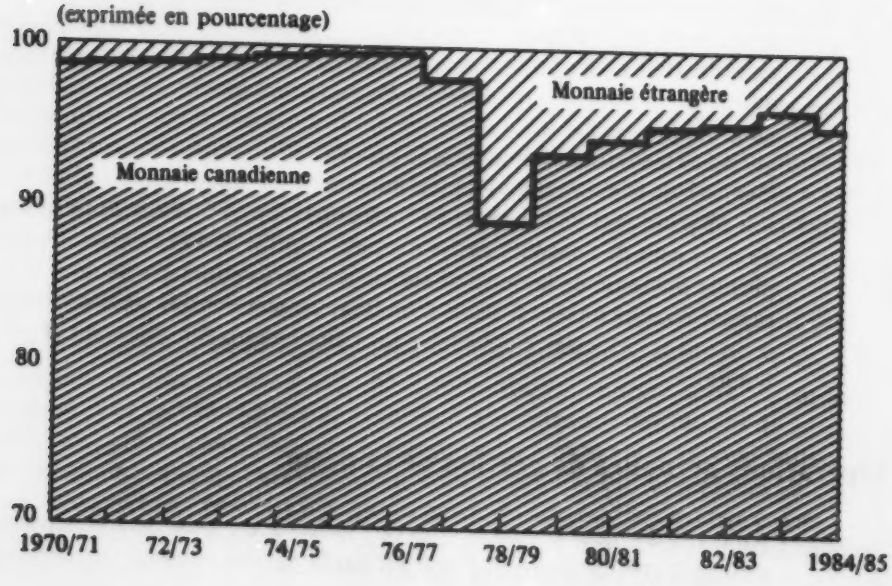
Graphique A.5.3.a

Dette du gouvernement du Canada: portefeuilles des résidents et des non-résidents



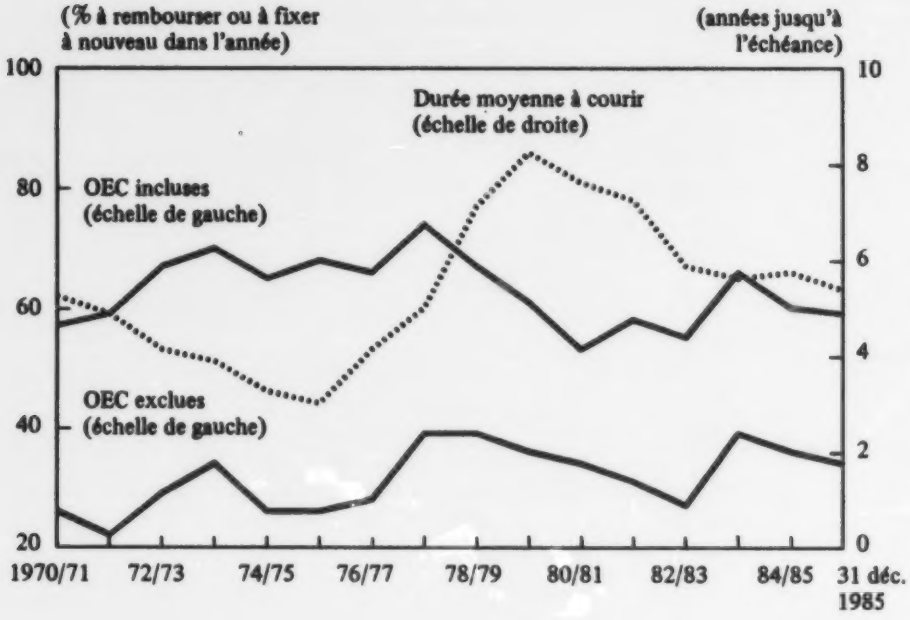
Graphique A.5.3.b

Dette du gouvernement du Canada: libellée en monnaie canadienne et étrangère



Graphique A.5.4

Dette du gouvernement du Canada à rembourser ou dont le prix doit être fixé à nouveau dans l'année et durée moyenne à courir jusqu'à l'échéance de la dette négociable



Il existe deux façons de mesurer les besoins de refinancement de la dette en cours. En premier lieu, l'échéance moyenne de la dette négociable donne une idée de la fréquence générale de recyclage de la dette. Comme l'indique le graphique A.5.4, l'échéance moyenne de la dette négociable a quelque peu diminué récemment, tombant de 6 1/2 années en 1981-82 à 5 1/4 années à la fin de 1985. Une mesure plus directe à court terme est le volume de l'encours de la dette qui doit être refinancé ou dont le taux d'intérêt (le prix) doit être fixé à nouveau chaque année. Le graphique A.5.4 indique également la dette non échue à la fin de chaque année qui doit être refinancée ou dont le prix doit être fixé à nouveau (y compris les OEC) dans le courant de l'année suivante. Ce montant est passé de $54 milliards, soit 58 pour cent de l'encours en fin d'année, en 1981-82, à $116 milliards, soit 59 pour cent de l'encours en fin d'année, à la fin de 1985. Ainsi, c'est nettement plus de la moitié de la dette totale qui doit être refinancée ou dont le prix doit être rajusté chaque année. Il s'agit d'un financement considérablement supérieur à celui qui est nécessaire pour faire face aux besoins financiers du gouvernement fédéral.

Opérations actuelles de gestion de la dette

Au cours des neuf premiers mois de l'exercice en cours, le gouvernement fédéral s'est procuré, environ $24.5 nets milliards par des émissions de titres sur le marché

intérieur. Sur ce total, environ 30 pour cent ont été fournis par les OEC, en hausse par rapport aux 23 pour cent recueillis pendant la période correspondante de 1984. Par contre, les émissions nettes de bons du Trésor ont représenté 30 pour cent des financements obtenus en 1985, contre 37 pour cent en 1984-85. La proportion des fonds recueillis au moyen d'émissions d'obligations négociables est demeurée à 40 pour cent. Le gouvernement a quelque peu raccourci l'échéance moyenne de sa dette en émettant relativement plus de titres à court terme; la durée moyenne jusqu'à l'échéance de la dette négociable est passée de 5 1/2 années au 31 mars 1985 à 5 1/4 années à la fin de 1985.

Pour refinancer les obligations en monnaies étrangères qui venaient à échéance et reconstituer les réserves de change du Canada, le gouvernement a négocié quatre emprunts en devises en 1985, soit: deux émissions d'obligations eurodollars de $500 millions É.-U., une émission obligataire de $900 millions É.-U. à New York et un emprunt de 80 milliards de yens au Japon auprès d'un consortium bancaire. Les trois emprunts à taux fixe en dollars américains ont été convertis en émissions à taux flottants par le biais de "swaps" d'intérêt.

Au cours des deux premiers mois de 1986, le gouvernement a négocié deux autres emprunts en devises étrangères: un sur le marché euro-yen s'élevant à 80 milliards de yens et l'autre une émission obligataire en euro-dollars de l'ordre de $1 milliard É.-U. L'émission en euro-yen a été convertie en une obligation en dollars É-U. à taux flottant.

Étant donné l'important programme de financement qu'exigent des besoins financiers toujours considérables et la nécessité de refinancer une bonne proportion d'une dette croissante, le gouvernement continue de procéder à d'importantes et fréquentes émissions d'obligations. À l'heure actuelle, le gouvernement lance une émission d'obligations sur le marché à peu près toutes les trois semaines. De plus, au cours de l'exercice 1985-86, le gouvernement a poursuivi ses adjudications trimestrielles régulières d'obligations négociables à deux ans et a tenu une adjudication d'obligations négociables à cinq ans et une autre négociable à quatre ans. Des bons du Trésor à trois et six mois sont également offerts chaque semaine et des bons à un an toutes les deux semaines.

Le gouvernement a également pris en charge les emprunts de la Société financière Canadair, soit $697.5 millions É.-U. et $250 millions canadiens. La majeure partie de ces emprunts ont été remboursés et refinancés à des taux d'intérêt inférieurs.

Pouvoir d'emprunt

Comme l'indiquaient les sections précédentes, les besoins financiers sont évalués à $22.6 milliards pour l'exercice 1986-87. Les pouvoirs d'emprunt accordés par le Parlement pour un exercice donné dépendent généralement des besoins de financement prévus pour l'exercice en question. Ils représentent approximativement les sommes que le gouvernement prévoit emprunter sur les marchés de capitaux, en vertu de pouvoirs d'emprunt que le Parlement doit autoriser. Les emprunts effectifs dépendent également des opérations de change, qui sont sujettes à des fluctuations imprévisibles, ainsi que des variations de l'encaisse.

Le gouvernement dispose de pouvoirs d'emprunt non utilisés et reportables de $2.0 milliards, accordés par la *Loi nº 2 de 1984-85 portant pouvoir d'emprunt*. Il continuera d'en disposer au cours des prochains exercices afin de faire face aux besoins d'emprunt imprévus qui pourraient découler, par exemple, d'interventions sur le marché des changes.

Comme il a déjà été indiqué, les emprunts bruts dépasseront de loin les besoins financiers à cause de la nécessité de refinancer la dette existante. Cependant, ce refinancement ne nécessite pas un pouvoir d'emprunt supplémentaire, puisqu'il est autorisé par l'article 38 de la *Loi sur l'administration financière*.

Emprunts des sociétés d'État et garanties de prêt du gouvernement fédéral et des sociétés d'État

Afin de donner un aperçu plus complet de l'influence globale du gouvernement sur les marchés financiers, les sections qui suivent fournissent des renseignements sur la dette des sociétés d'État ainsi que sur les garanties de prêt accordées par le gouvernement et ses sociétés. Le marché de capitaux tend à accorder aux emprunts des sociétés d'État sur les marchés de capitaux[4] – ainsi qu'aux garanties de prêt du gouvernement et des sociétés d'État – une cote de crédit semblable à celle de l'État. Cela signifie que ces emprunts bénéficient de conditions plus favorables. Du point de vue du gouvernement, cependant, les activités d'emprunt de la plupart des sociétés d'État doivent normalement s'autofinancer. Les sociétés d'État sont censées rembourser leurs emprunts par leur propre moyens. De même, des primes d'assurances sont généralement versées pour compenser les pertes prévues au titre des programmes de garanties de prêt des sociétés d'État.

a) Emprunts des sociétés d'État

Jusqu'à une date relativement récente, la plupart des sociétés d'État empruntaient des fonds au gouvernement. Cependant, depuis le milieu des années 70 et plus particulièrement depuis 1980, la plupart des grandes sociétés d'État commerciales sont autorisées à lancer directement des emprunts sur le marché des capitaux.

Une distinction importante, dans le cas des emprunts ou des garanties des sociétés d'État, est que la plupart des sociétés d'État concernées sont mandataires du gouvernement, de sorte que leur dette constitue des obligations directes pour ce dernier. Toutefois, deux sociétés d'État le CN et Air Canada, ne sont pas mandataires de l'État, de sorte que leurs emprunts ne représentent pas des obligations directes pour ce dernier. Tous les emprunts des sociétés d'État doivent être approuvés par le ministre des Finances. Pour les besoins de cette analyse, les

---

[4] Certaines sociétés d'État comme la Société canadienne d'hypothèques et de logement et la Monnaie royale canadienne empruntent directement auprès du gouvernement et non sur le marché privé. Ces prêts accroissent les besoins financiers globaux du gouvernement.

emprunts des deux sociétés d'État non mandataires, le CN et Air Canada, ont été inclus dans le total. Les garanties de prêt accordées par les sociétés d'État comprennent aussi les hypothèques assurées par la SCHL, qui sont en fait considérées sur le marché comme des financements garantis par l'État.

Le tableau A.5.2 présente l'évolution récente de la dette non échue des sociétés d'État ainsi que l'évolution prévue de l'encours total de leurs emprunts en 1986-87 et 1987-88. Les estimations ont été fournies par les sociétés d'État et sont conformes aux autorisations législatives accordées par le Parlement ainsi qu'aux plans d'entreprise et d'emprunt approuvés par le gouvernement. L'encours de la dette non échue des sociétés d'État sera passé de $8.3 milliards à la fin de 1981-82 à $14.8 milliards à la fin de 1985-86. Selon les prévisions à court terme, cette dette devrait passer à $17.2 milliards d'ici la fin de 1987-88.

Tableau A.5.2

Encours de la dette non échue des sociétés d'État

	1984-85	1985-86[1]	1986-87[2]	1987-88[2]
		(en millions de dollars)		
Sociétés d'État financières				
Société pour l'expansion des exportations	5,115	5,312		
Banque fédérale de développement	1,023	1,195		
Société du crédit agricole	570	856		
Transports				
Air Canada	1,195	1,149		
Canadien National	3,036	3,302		
Énergie				
Eldorado	577	651		
Petro-Canada[3]	1,640	2,233		
Divers	310[4]	87		
Total	13,466	14,785	16,400	17,200

[1] Chiffres provisoires.
[2] Prévisions.
[3] Y compris les montants suivants d'actions privilégiées à terme en circulation au 31 mars: 1984-85, $1,312 millions; 1985-86, $1,208 millions.
[4] Y compris l'encours des emprunts de la société de Havilland.

Les sociétés d'État qui empruntent le plus sont les intermédiaires financiers, soit la Société pour l'expansion des exportations (SEE), la Société du crédit agricole et la Banque fédérale de développement. Ces trois organismes accordent des prêts directs à la plupart de leurs clients et se financent sur le marché. Ensemble, ces trois sociétés représenteront environ 50 pour cent des dettes des sociétés d'État à la fin de mars 1986.

Le deuxième groupe d'emprunteurs en importance comprend les deux sociétés de transport, Air Canada et le CN, qui représenteront 30 pour cent de l'encours de la dette des sociétés d'État au 31 mars 1986.

Dans le secteur de l'énergie, Pétro-Canada et Eldorado Nucléaire représenteront 20 pour cent de la dette totale des sociétés d'État à la fin du présent exercice. Les autres sociétés d'État représentent une proportion négligeable du total.

b) Garanties de prêt du gouvernement du Canada et des sociétés d'État

Le gouvernement garantit des prêts dans le cadre de toute une série de programmes à vocation sociale, agricole ou industrielle. Le tableau A.5.3 présente l'évolution récente des garanties de prêt du gouvernement et des sociétés d'État et les projections à court terme; comme pour les emprunts et les garanties projetées des sociétés d'État, il a été supposé dans ces estimations que les plafonds statutaires ne seraient pas modifiés. On relèvera que le passif éventuel correspondant aux prêts garantis en vigueur est essentiellement inférieur au volume de ces prêts, car dans certains cas, par exemple avec la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, la formule de garantie limite les engagements de l'État. Puisqu'il s'agit de montrer l'effet des opérations de l'État sur les marchés de capitaux, c'est le volume du financement appuyé par le gouvernement qui est considéré comme pertinent.

Au cours de l'année écoulée, le gouvernement a adopté une nouvelle politique pour l'octroi des garanties de prêts. L'un des principes de cette politique consiste à faire participer les prêteurs aux risques que présente le financement. Cette politique vise à réduire les risques auxquels s'expose l'État en garantissant ces prêts, à répartir également les risques entre les participants et à promouvoir l'utilisation de conditions commerciales dans le financement des projets de ce genre.

Comme l'indique le tableau A.5.3, les garanties de prêt accordées par l'État devrait s'élever à $9.5 milliards au total à la fin de 1985-86. Le principal programme de garanties de prêt, porte sur les ventes de blé à des gouvernements étrangers. Dans le cadre de ce programme, la Commission canadienne du blé met sur pied, à l'intention des acheteurs étrangers, des prêts consentis principalement avec des institutions financières canadiennes[5], moyennant une garantie du gouvernement. L'encours s'élèvera à environ $4.2 milliards à la fin de mars 1986, soit à quelque 44 pour cent de l'ensemble des obligations directes du gouvernement au titre des garanties de prêt.

Parmi les autres programmes importants de garanties de prêt figurent la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* (encours de $1.8 milliard prévus au 31 mars 1986), la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* ($1.9 milliard), la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles* ($500 millions), les obligations financières contractées par des transporteurs aériens au titre des appareils Dash 7 et Dash 8 de la de Havilland ($186 millions), la *Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche* ($61 millions), le Programme de développement des

---

[5] L'admissibilité aux garanties prévues par la *Loi sur la Commission canadienne du blé* a été étendue, par un décret du conseil édicté en décembre 1985, aux sociétés de fiducie, aux compagnies d'assurance-vie et aux caisses de crédit.

Tableau A.5.3

Garanties de prêt
Gouvernement du Canada et sociétés d'État, 1984-85 à 1987-88

	1984-85	1985-86[1]	1986-87[2]	1987-88[2]
	(en millions de dollars)			
Gouvernement du Canada				
Prêts à la Commission canadienne du blé	3,965	4,183		
Loi sur les prêts aux petites entreprises	1,707	1,897		
Loi canadienne sur les prêts aux étudiants	1,575	1,770		
Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles	500	500		
Loi sur le paiement anticipé des récoltes	190	322		
Prêts au logement dans les réserves	195	203		
Financement du terminal de Ridley	200	200		
Financement des achats d'appareils de Havilland	128	186		
Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche	60	61		
Autres	180	128		
Ensemble des garanties de prêt accordées par le gouvernement du Canada	8,700	9,450	9,900	10,200
Sociétés d'État				
Société canadienne d'hypothèques et de logement	39,500	44,000		
Société d'assurance-dépôts du Canada	947	821		
Société pour l'expansion des exportations	191	200		
Pétro-Canada	125	190		
Autres	47	44		
Ensemble des garanties de prêt accordées par les sociétés d'État	40,810	45,215	49,300	53,600
Ensemble des garanties de prêt	49,510	54,665	59,200	63,800

[1] Chiffres provisoires.

[2] Prévisions.

entreprises ($28 millions) et la *Loi sur les subventions au développement régional* ($17 millions).

Il ne faut pas oublier que les sociétés d'État soutiennent un volume appréciable d'activité sur le marché du crédit, sous forme de prêts garantis ou assurés. Le montant de ces garanties, qui s'élevait à $27.4 milliards à la fin de 1981-82, devrait atteindre $45.2 milliards à la fin de 1985-86 et passer à $53.6 milliards d'ici la fin de 1987-88. La SCHL représentera $44 milliards de l'encours total à la fin de mars 1986. La SEE a également un faible volume de garanties en vigueur au titre d'accords de financement des exportations. Une autre société d'État, la

Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) a conclu des ententes avec des institutions financières privées afin de garantir les prêts consentis pour assurer la dissolution ordonnée d'un certain nombre d'établissements financiers.

Il convient de noter que les garanties de prêt des sociétés d'État et les garanties directes du gouvernement mentionnées ci-dessus ne représentent pas l'ensemble du passif éventuel du gouvernement. Il existe d'autres engagements éventuels qui ne se rapportent pas à des ed422;-1 emprunts, comme l'assurance-dépôts fournie par la SADC.

Total de la dette et des garanties fédérales

Le tableau A.5.4 résume l'évolution récente et les prévisions à court terme de l'ensemble de la dette et des garanties du gouvernement fédéral et de ses sociétés d'État.

Tableau A.5.4

Dette et garanties de prêt non échues du gouvernement fédéral et des sociétés d'État

	Dette non échue			Garanties de prêt			Total de la dette non échue et des garanties de prêt
	Gouvernement fédéral	Sociétés d'État	Total	Gouvernement fédéral	Sociétés d'État	Total	
	(en millions de dollars)						
1981-82	92,949	7,314	100,263	5,087	27,445	32,532	132,795
1982-83	116,318	9,072	125,390	6,497	29,796	36,293	161,683
1983-84	142,637	10,333	152,970	6,895	35,566	42,461	195,431
1984-85	172,438	13,466	185,904	8,700	40,810	49,510	235,414
1985-86[1]	201,256	14,785	216,041	9,450	45,215	54,665	270,706
1986-87[2]	223,812	16,400	240,212	9,900	49,300	59,200	299,412
1987-88[2]	241,494	17,200	258,694	10,200	53,600	63,800	322,494

Remarque: Au cours de la période de prévision, la variation de la dette non échue du gouvernement fédéral est censée correspondre aux besoins financiers, opérations de change exclues.

La dette de la Société financière Canadair, assumée par le gouvernement en 1985-86, est comprise dans la dette non échue du gouvernement fédéral. La dette de la Société s'élevait à $1,117 millions à la fin de 1984-85 et à $1,034 millions à la fin de 1983-84.

L'intérêt couru, mais non versé, sur les émissions d'Obligations d'épargne du Canada à intérêt composé et les émissions bonifiées est exclu de la dette fédérale non échue. L'intérêt couru sur ces émissions s'élevait à $5.9 milliards à la fin de 1984-85 et à $4.7 milliards à la fin de 1983-84.

[1] Provisoire.

[2] Prévision.

Tableaux de référence financiers

I et II	Comptes publics – Opérations financières	124
III à V	Comptes publics – Recettes budgétaires	126
VI à VIII	Comptes publics – Dépenses budgétaires	129
IX	Comptes publics – Service de la dette publique	132
X	Comptes publics – Importance relative du service de la dette publique	133
XI	Comptes publics – Dette publique	134
XII	Comptes publics – Emprunts intérieurs	135
XIII	Comptes publics – Dette publique brute	136
XIV et XV	Comptes nationaux – Recettes et dépenses	137
XVI	Comptes nationaux – Actif et passif – Gouvernement fédéral	139
XVII	Comptes nationaux – Actif et passif – Administrations provinciales-locales-hospitalières	140
XVIII	Comptes nationaux – Actif et passif – Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec	141

Tableau I

Opérations financières

	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Déficit budgétaire	Opérations non budgétaires	Besoins financiers (opérations de change exclues)
			(en millions de dollars)		
1926-27	372	−330	42	−38	4
1931-32	303	−417	−114	−104	−218
1936-37	420	−498	−78	10	−68
1941-42	1,487	−1,839	−352	−269	−621
1946-47	3,034	−2,604	430	−896	−466
1951-52	4,101	−3,745	356	64	420
1956-57	5,582	−5,257	325	130	455
1957-58	5,456	−5,652	−196	−150	−346
1958-59	5,159	−6,036	−877	−601	−1,478
1959-60	5,896	−6,496	−600	116	−484
1960-61	6,322	−6,851	−529	205	−324
1961-62	6,468	−7,416	−948	95	−853
1962-63	6,662	−7,495	−833	−106	−939
1963-64	7,099	−8,268	−1,169	910	−259
1964-65	8,220	−8,535	−315	399	84
1965-66	8,955	−8,652	303	−205	98
1966-67	9,751	−9,939	−188	−472	−660
1967-68	10,636	−11,348	−712	−666	−1,378
1968-69	11,938	−12,339	−401	−410	−811
1969-70	14,290	−13,959	331	−97	234
1970-71	14,873	−15,652	−779	−249	−1,028
1971-72	16,510	−18,053	−1,543	177	−1,366
1972-73	19,096	−20,772	−1,676	368	−1,308
1973-74	22,319	−24,321	−2,002	485	−1,517
1974-75	29,136	−31,152	−2,016	−123	−2,139
1975-76	31,537	−37,286	−5,749	975	−4,774
1976-77	34,286	−40,597	−6,311	763	−5,548
1977-78	34,499	−44,944	−10,445	1,996	−8,449
1978-79	36,847	−49,483	−12,636	1,424	−11,212
1979-80	41,912	−53,422	−11,510	1,380	−10,130
1980-81	48,763	−62,292	−13,529	3,492	−10,037
1981-82	59,859	−74,611	−14,752	5,516	−9,236
1982-83	60,682	−88,371	−27,689	3,896	−23,793
1983-84	64,059	−96,482	−32,423	7,224	−25,199
1984-85	70,869	−109,115	−38,246	8,445	−29,801

Remarque: La source des tableaux I à XIII est les Comptes publics du Canada rajustés pour tenir compte des modifications comptables. Voir l'annexe A pour les détails de ces modifications.

Tableau II

Opérations financières
en pourcentage du PNB

	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	Excédent ou déficit (–) budgétaire	Opérations non budgétaires	Besoins financiers (opérations de change exclues)
1926-27	7.2	–6.4	0.8	–0.7	0.1
1931-32	6.5	–8.9	–2.4	–2.2	–4.6
1936-37	9.1	–10.7	–1.7	0.2	–1.5
1941-42	18.0	–22.2	–4.3	–3.2	–7.5
1946-47	25.5	–21.9	3.6	–7.5	–3.9
1951-52	19.0	–17.3	1.6	0.3	1.9
1956-57	17.4	–16.4	1.0	0.4	1.4
1957-58	16.3	–16.9	–0.6	–0.4	–1.0
1958-59	14.8	–17.4	–2.5	–1.7	–4.2
1959-60	16.4	–18.1	–1.7	0.3	–1.4
1960-61	16.5	–17.9	–1.4	0.5	–0.8
1961-62	16.3	–18.7	–2.4	0.2	–2.2
1962-63	15.5	–17.5	–1.9	–0.2	–2.2
1963-64	15.4	–18.0	–2.5	2.0	–0.6
1964-65	16.3	–17.0	–0.6	0.8	0.2
1965-66	16.2	–15.6	0.5	–0.4	0.2
1966-67	15.8	–16.1	–0.3	–0.8	–1.1
1967-68	16.0	–17.1	–1.1	–1.0	–2.1
1968-69	16.4	–17.0	–0.6	–0.6	–1.1
1969-70	17.9	–17.5	0.4	–0.1	0.3
1970-71	17.4	–18.3	–0.9	–0.3	–1.2
1971-72	17.5	–19.1	–1.6	0.2	–1.4
1972-73	18.1	–19.7	–1.6	0.3	–1.2
1973-74	18.1	–19.7	–1.6	0.4	–1.2
1974-75	19.7	–21.1	–1.4	–0.1	–1.4
1975-76	19.1	–22.6	–3.5	0.6	–2.9
1976-77	17.9	–21.2	–3.3	0.4	–2.9
1977-78	16.4	–21.4	–5.0	0.9	–4.0
1978-79	15.9	–21.3	–5.4	0.6	–4.8
1979-80	15.9	–20.2	–4.4	0.5	–3.8
1980-81	16.4	–20.9	–4.5	1.2	–3.4
1981-82	17.6	–22.0	–4.3	1.6	–2.7
1982-83	16.9	–24.7	–7.7	1.1	–6.6
1983-84	16.4	–24.7	–8.3	1.9	–6.5
1984-85	16.8	–25.9	–9.1	2.0	–7.1

Tableau III

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Contributions à l'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales	Ensemble des recettes budgétaires
			(en millions de dollars)				
1961-62	2,052	1,302	2,204	278	197	435	6,468
1962-63	2,018	1,298	2,395	285	216	450	6,662
1963-64	2,168	1,375	2,525	296	216	519	7,099
1964-65	2,535	1,669	2,890	310	233	583	8,220
1965-66	2,637	1,750	3,344	327	278	610	8,955
1966-67	3,050	1,743	3,628	343	305	682	9,751
1967-68	3,650	1,821	3,718	346	323	778	10,636
1968-69	4,334	2,213	3,747	432	318	894	11,938
1969-70	5,588	2,839	4,009	490	349	1,015	14,290
1970-71	6,395	2,426	4,060	493	378	1,121	14,873
1971-72	7,227	2,396	4,637	569	420	1,261	16,510
1972-73	8,378	2,920	5,272	745	353	1,428	19,096
1973-74	9,226	3,710	6,068	1,001	625	1,689	22,319
1974-75	11,710	4,836	6,837	1,585	2,103	2,065	29,136
1975-76	12,709	5,748	6,655	2,039	1,981	2,405	31,537
1976-77	14,634	5,363	7,376	2,470	1,813	2,630	34,286
1977-78	13,988	5,280	8,093	2,537	1,628	2,973	34,499
1978-79	14,656	5,654	8,853	2,783	1,515	3,386	36,847
1979-80	16,808	6,951	9,095	2,778	2,102	4,178	41,912
1980-81	19,837	8,106	10,232	3,303	2,535	4,750	48,763
1981-82	24,046	8,118	11,363	4,753	2,706	5,873	59,859
1982-83	26,330	7,139	10,684	4,900	6,333	5,296	60,682
1983-84	26,967	7,286	12,151	7,259	5,261	5,135	64,059
1984-85	29,254	9,379	13,837	7,553	5,657	5,189	70,869

Tableau IV

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Contributions à l'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales	Ensemble des recettes budgétaires
			(en pourcentage du PNB)				
1961-62	5.2	3.3	5.6	0.7	0.5	1.1	16.3
1962-63	4.7	3.0	5.6	0.7	0.5	1.0	15.5
1963-64	4.7	3.0	5.5	0.6	0.5	1.1	15.4
1964-65	5.0	3.3	5.7	0.6	0.5	1.2	16.3
1965-66	4.8	3.2	6.0	0.6	0.5	1.1	16.2
1966-67	4.9	2.8	5.9	0.6	0.5	1.1	15.8
1967-68	5.5	2.7	5.6	0.5	0.5	1.2	16.0
1968-69	6.0	3.0	5.2	0.6	0.4	1.2	16.4
1969-70	7.0	3.6	5.0	0.6	0.4	1.3	17.9
1970-71	7.5	2.8	4.7	0.6	0.4	1.3	17.4
1971-72	7.7	2.5	4.9	0.6	0.4	1.3	17.5
1972-73	8.0	2.8	5.0	0.7	0.4	1.3	18.1
1973-74	7.5	3.0	4.9	0.8	0.5	1.4	18.1
1974-75	7.9	3.3	4.6	1.1	1.4	1.4	19.7
1975-76	7.7	3.5	4.0	1.2	1.2	1.4	19.1
1976-77	7.6	2.8	3.8	1.3	1.0	1.4	17.9
1977-78	6.7	2.5	3.9	1.2	0.8	1.4	16.4
1978-79	6.3	2.4	3.8	1.2	0.7	1.4	15.9
1979-80	6.4	2.6	3.4	1.1	0.8	1.6	15.9
1980-81	6.7	2.7	3.4	1.1	0.9	1.6	16.4
1981-82	7.1	2.4	3.3	1.4	1.7	1.7	17.6
1982-83	7.3	2.0	3.0	1.4	1.8	1.5	16.9
1983-84	6.9	1.9	3.1	1.9	1.3	1.3	16.4
1984-85	7.0	2.2	3.3	1.8	1.3	1.2	16.8

Tableau V

Recettes budgétaires

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxes de vente et d'accise	Contributions à l'assurance-chômage	Autres recettes fiscales	Recettes non fiscales	Ensemble des recettes budgétaires
			(en pourcentage du total)				
1961-62	31.7	20.1	34.1	4.3	3.0	6.7	100.0
1962-63	30.3	19.5	36.0	4.3	3.2	6.8	100.0
1963-64	30.5	19.4	35.6	4.2	3.0	7.3	100.0
1964-65	30.8	20.3	35.2	3.8	2.8	7.1	100.0
1965-66	29.4	19.6	37.3	3.7	3.1	6.8	100.0
1966-67	31.3	17.9	37.2	3.5	3.1	7.0	100.0
1967-68	34.3	17.1	35.0	3.3	3.0	7.3	100.0
1968-69	36.3	18.5	31.4	3.6	2.7	7.5	100.0
1969-70	39.1	19.9	28.1	3.4	2.4	7.1	100.0
1970-71	43.0	16.3	27.3	3.3	2.5	7.5	100.0
1971-72	43.8	14.5	28.1	3.4	2.5	7.6	100.0
1972-73	43.9	15.3	27.6	3.9	1.9	7.4	100.0
1973-74	41.3	16.6	27.2	4.5	2.8	7.5	100.0
1974-75	40.2	16.6	23.5	5.4	7.3	7.0	100.0
1975-76	40.3	18.2	21.1	6.5	6.3	7.6	100.0
1976-77	42.7	15.6	21.5	7.2	5.3	7.6	100.0
1977-78	40.5	15.3	23.5	7.4	4.7	8.6	100.0
1978-79	39.8	15.3	24.0	7.6	4.2	9.1	100.0
1979-80	40.1	16.6	21.7	6.6	5.0	10.0	100.0
1980-81	40.7	16.6	21.0	6.8	5.2	9.7	100.0
1981-82	40.2	13.6	19.0	7.9	9.5	9.8	100.0
1982-83	43.4	11.8	17.6	8.1	10.4	8.7	100.0
1983-84	42.1	11.4	19.0	11.3	8.2	8.0	100.0
1984-85	41.3	13.2	19.5	10.7	8.0	7.3	100.0

Tableau VI

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux administrations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de la dette publique	Ensemble des dépenses budgétaires
				(en millions de dollars)			
1961-62	1,860	667	1,626	2,431	6,584	832	7,416
1962-63	1,933	766	1,575	2,306	6,580	915	7,495
1963-64	1,977	829	1,684	2,785	7,275	993	8,268
1964-65	2,076	954	1,536	2,919	7,485	1,050	8,535
1965-66	2,120	878	1,548	2,996	7,542	1,110	8,652
1966-67	2,291	1,054	1,640	3,772	8,757	1,182	9,939
1967-68	2,698	1,504	1,754	4,106	10,062	1,286	11,348
1968-69	2,941	1,856	1,761	4,317	10,875	1,464	12,339
1969-70	3,210	2,286	1,789	4,980	12,265	1,694	13,959
1970-71	3,595	3,008	1,818	5,344	13,765	1,887	15,652
1971-72	4,263	3,667	1,862	6,151	15,943	2,110	18,053
1972-73	5,493	4,196	1,937	6,846	18,472	2,300	20,772
1973-74	6,457	4,650	2,224	8,425	21,756	2,565	24,321
1974-75	8,099	5,956	2,526	11,333	27,914	3,238	31,152
1975-76	9,766	6,953	2,966	13,631	33,316	3,970	37,286
1976-77	10,466	8,492	3,373	13,558	35,889	4,708	40,597
1977-78	11,743	8,635	3,776	15,259	39,413	5,531	44,944
1978-79	12,735	9,688	4,096	15,940	42,459	7,024	49,483
1979-80	12,711	10,839	4,377	17,001	44,928	8,494	53,422
1980-81	14,594	11,792	5,063	20,185	51,634	10,658	62,292
1981-82	16,827	13,830	6,008	22,867	59,532	15,079	74,611
1982-83	22,566	14,723	6,971	27,203	71,463	16,908	88,371
1983-84	23,649	17,393	7,941	29,421	78,404	18,078	96,482
1984-85	25,046	18,897	8,892	33,824	86,659	22,456	109,115

Tableau VII

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux administrations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de la dette publique	Ensemble des dépenses budgétaires
			(en pourcentage du PNB)				
1961-62	4.7	1.7	4.1	6.1	16.6	2.1	18.7
1962-63	4.5	1.8	3.7	5.4	15.3	2.1	17.5
1963-64	4.3	1.8	3.7	6.1	15.8	2.2	18.0
1964-65	4.1	1.9	3.1	5.8	14.9	2.1	17.0
1965-66	3.8	1.6	2.8	5.4	13.6	2.0	15.6
1966-67	3.7	1.7	2.7	6.1	14.2	1.9	16.1
1967-68	4.1	2.3	2.6	6.2	15.2	1.9	17.1
1968-69	4.1	2.6	2.4	5.9	15.0	2.0	17.0
1969-70	4.0	2.9	2.2	6.2	15.4	2.1	17.5
1970-71	4.2	3.5	2.1	6.2	16.1	2.2	18.3
1971-72	4.5	3.9	2.0	6.5	16.9	2.2	19.1
1972-73	5.2	4.0	1.8	6.5	17.6	2.2	19.7
1973-74	5.2	3.8	1.8	6.8	17.6	2.1	19.7
1974-75	5.5	4.0	1.7	7.7	18.9	2.2	21.1
1975-76	5.9	4.2	1.8	8.2	20.1	2.4	22.6
1976-77	5.5	4.4	1.8	7.1	18.7	2.5	21.2
1977-78	5.6	4.1	1.8	7.3	18.8	2.6	21.4
1978-79	5.5	4.2	1.8	6.9	18.3	3.0	21.3
1979-80	4.8	4.1	1.7	6.4	17.0	3.2	20.2
1980-81	4.9	4.0	1.7	6.8	17.4	3.6	20.9
1981-82	5.0	4.1	1.8	6.7	17.5	4.4	22.0
1982-83	6.3	4.1	1.9	7.6	19.9	4.7	24.7
1983-84	6.1	4.5	2.0	7.5	20.1	4.6	24.7
1984-85	6.0	4.5	2.1	8.0	20.6	5.3	25.9

Tableau VIII

Dépenses budgétaires

	Principaux transferts aux particuliers	Principaux transferts aux administrations	Défense nationale	Autres	Dépenses de programmes	Service de la dette publique	Ensemble des dépenses budgétaires
			(en pourcentage de l'ensemble)				
1961-62	25.1	9.0	21.9	32.8	88.8	11.2	100.0
1962-63	25.8	10.2	21.0	30.8	87.8	12.2	100.0
1963-64	23.9	10.0	20.4	33.7	88.0	12.0	100.0
1964-65	24.3	11.2	18.0	34.2	87.7	12.3	100.0
1965-66	24.5	10.1	17.9	34.6	87.2	12.8	100.0
1966-67	23.1	10.6	16.5	38.0	88.1	11.9	100.0
1967-68	23.8	13.3	15.5	36.2	88.7	11.3	100.0
1968-69	23.8	15.0	14.3	35.0	88.1	11.9	100.0
1969-70	23.0	16.4	12.8	35.7	87.9	12.1	100.0
1970-71	23.0	19.2	11.6	34.1	87.9	12.1	100.0
1971-72	23.6	20.3	10.3	34.1	88.3	11.7	100.0
1972-73	26.4	20.2	9.3	33.0	88.9	11.1	100.0
1973-74	26.5	19.1	9.1	34.6	89.5	10.5	100.0
1974-75	26.0	19.1	8.1	36.4	89.6	10.4	100.0
1975-76	26.2	18.6	8.0	36.6	89.4	10.6	100.0
1976-77	25.8	20.9	8.3	33.4	88.4	11.6	100.0
1977-78	26.1	19.2	8.4	34.0	87.7	12.3	100.0
1978-79	25.7	19.6	8.3	32.2	85.8	14.2	100.0
1979-80	23.8	20.3	8.2	31.8	84.1	15.9	100.0
1980-81	23.4	18.9	8.1	32.4	82.9	17.1	100.0
1981-82	22.6	18.5	8.1	30.6	79.8	20.2	100.0
1982-83	25.5	16.7	7.9	30.8	80.9	19.1	100.0
1983-84	24.5	18.0	8.2	30.5	81.3	18.7	100.0
1984-85	23.0	17.3	8.1	31.0	79.4	20.6	100.0

Tableau IX

Service de la dette publique

	Service brut de la dette publique	Revenus de placements	Service net de la dette publique	Service brut de la dette publique par rapport à la dette publique brute	Service net de la dette publique par rapport à la dette publique nette
	(en millions de dollars)			(en pourcentage)	
1926-27	130	9	121	4.8	5.2
1931-32	121	9	112	4.3	4.7
1936-37	137	11	126	3.9	4.1
1941-42	172	22	150	2.7	3.7
1946-47	469	69	400	2.8	3.2
1951-52	512	118	394	3.2	3.8
1956-57	508	207	301	3.1	2.4
1957-58	543	227	316	3.2	2.5
1958-59	636	247	389	3.4	2.9
1959-60	776	265	511	4.0	3.7
1960-61	788	287	501	3.9	3.5
1961-62	832	308	524	3.8	3.4
1962-63	915	312	603	4.0	3.7
1963-64	993	366	627	4.0	3.6
1964-65	1,050	423	627	4.0	3.5
1965-66	1,110	438	672	4.2	3.9
1966-67	1,182	519	663	4.2	3.8
1967-68	1,286	612	674	4.3	3.7
1968-69	1,464	695	769	4.6	4.1
1969-70	1,694	860	834	5.1	4.5
1970-71	1,887	1,000	887	5.1	4.6
1971-72	2,110	1,133	977	5.1	4.7
1972-73	2,300	1,265	1,035	5.2	4.6
1973-74	2,565	1,461	1,104	5.4	4.5
1974-75	3,238	1,802	1,436	6.1	5.5
1975-76	3,970	2,083	1,887	6.7	5.9
1976-77	4,708	2,410	2,298	7.1	6.0
1977-78	5,531	2,592	2,939	6.9	6.0
1978-79	7,024	3,059	3,965	7.3	6.5
1979-80	8,494	3,659	4,835	8.1	6.7
1980-81	10,658	4,360	6,298	8.9	7.3
1981-82	15,079	5,032	10,047	11.0	10.0
1982-83	16,908	4,630	12,278	10.2	9.6
1983-84	18,078	4,383	13,695	9.1	8.5
1984-85	22,456	4,271	18,185	9.5	9.1

Tableau X

Importance relative du service de la dette publique

	Service brut de la dette publique en pourcentage de			Service net de la dette publique en pourcentage de		
	PNB	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires	PNB	Recettes budgétaires	Dépenses budgétaires
1926-27	2.5	34.9	39.4	2.4	32.5	36.7
1931-32	2.6	39.9	29.0	2.4	37.0	26.9
1936-37	3.0	32.6	27.5	2.7	30.0	25.3
1941-42	2.1	11.6	9.4	1.8	10.1	8.2
1946-47	3.9	15.5	18.0	3.4	13.2	15.4
1951-52	2.4	12.5	13.7	1.8	9.6	10.5
1956-57	1.6	9.1	9.7	0.9	5.4	5.7
1957-58	1.6	10.0	9.6	0.9	5.8	5.6
1958-59	1.8	12.3	10.5	1.1	7.5	6.4
1959-60	2.1	13.2	11.9	1.4	8.7	7.9
1960-61	2.1	12.5	11.5	1.3	7.9	7.3
1961-62	2.1	12.9	11.2	1.3	8.1	7.1
1962-63	2.1	13.7	12.2	1.4	9.1	8.0
1963-64	2.2	14.0	12.0	1.4	8.8	7.6
1964-65	2.1	12.8	12.3	1.2	7.6	7.3
1965-66	2.0	12.4	12.8	1.2	7.5	7.8
1966-67	1.9	12.1	11.9	1.1	6.8	6.7
1967-68	1.9	12.1	11.3	1.0	6.3	5.9
1968-69	2.0	12.3	11.9	1.1	6.4	6.2
1969-70	2.1	11.9	12.1	1.0	5.8	6.0
1970-71	2.2	12.7	12.1	1.0	6.0	5.7
1971-72	2.2	12.8	11.7	1.0	5.9	5.4
1972-73	2.2	12.0	11.1	1.0	5.4	5.0
1973-74	2.1	11.5	10.5	0.9	4.9	4.5
1974-75	2.2	11.1	10.4	1.0	4.9	4.6
1975-76	2.4	12.6	10.6	1.1	6.0	5.1
1976-77	2.5	13.7	11.6	1.2	6.7	5.7
1977-78	2.6	16.0	12.3	1.4	8.5	6.5
1978-79	3.0	19.1	14.2	1.7	10.8	8.0
1979-80	3.2	20.3	15.9	1.8	11.5	9.1
1980-81	3.6	21.9	17.1	2.1	12.9	10.1
1981-82	4.4	25.2	20.2	3.0	16.8	13.5
1982-83	4.7	27.9	19.1	3.4	20.2	13.9
1983-84	4.6	28.2	18.7	3.5	21.4	14.2
1984-85	5.3	31.7	20.6	4.3	25.7	16.7

Tableau XI

Dette publique

	Dette publique brute	Actif comptabilisé net	Dette publique nette	
			(millions de dollars)	(pourcentage du PNB)
1926-27	2,726	378	2,348	45.6
1931-32	2,827	451	2,376	50.6
1936-37	3,542	458	3,084	66.6
1941-42	6,563	2,562	4,001	48.3
1946-47	16,849	4,180	12,669	106.6
1951-52	15,940	5,444	10,396	48.0
1956-57	16,658	5,045	11,613	36.2
1957-58	16,972	5,163	11,809	35.2
1958-59	18,848	6,162	12,686	36.5
1959-60	19,576	6,290	13,286	36.1
1960-61	20,287	6,472	13,815	36.0
1961-62	21,724	6,961	14,763	37.2
1962-63	23,154	7,558	15,596	36.3
1963-64	24,936	8,171	16,765	36.5
1964-65	26,014	8,934	17,080	34.0
1965-66	26,612	9,835	16,777	30.3
1966-67	28,037	11,072	16,965	27.4
1967-68	29,623	11,946	17,677	26.6
1968-69	31,834	13,756	18,078	24.9
1969-70	33,075	15,328	17,747	22.2
1970-71	36,927	18,401	18,526	21.6
1971-72	40,985	20,916	20,069	21.2
1972-73	44,509	22,764	21,745	20.7
1973-74	47,361	23,614	23,747	19.2
1974-75	52,695	26,932	25,763	17.5
1975-76	59,644	28,132	31,512	19.1
1976-77	67,169	29,346	37,823	19.7
1977-78	79,744	31,476	48,268	23.0
1978-79	96,840	35,936	60,904	26.2
1979-80	104,767	32,353	72,414	27.4
1980-81	120,339	34,396	85,943	28.9
1981-82	137,358	36,663	100,695	29.6
1982-83	165,861	37,477	128,384	35.8
1983-84	199,206	38,399	160,807	41.2
1984-85	236,740	37,687	199,053	47.3

Tableau XII

Ensemble des emprunts

	Besoins financiers			Ensemble des emprunts		
	Opérations de change exclues	Opérations de change incluses	Variation de l'encaisse	Emprunts intérieurs	Emprunts à l'étranger	Ensemble des emprunts
			(en millions de dollars)			
1961-62	−853	−662	416	1,078	0	1,078
1962-63	−930	−1,234	−400	834	281	1,115
1963-64	−259	−330	451	781	−35	746
1964-65	84	−377	−145	232	0	232
1965-66	98	−63	−46	17	−5	12
1966-67	−660	−417	181	598	−5	593
1967-68	−1,378	−752	203	955	−205	750
1968-69	−811	−1,571	−415	1,156	282	1,438
1969-70	234	−154	236	390	5	395
1970-71	−1,028	−2,423	431	2,854	−110	2,744
1971-72	−1,366	−2,038	322	2,360	−2	2,358
1972-73	−1,308	−1,383	399	1,782	−2	1,780
1973-74	−1,517	−1,386	−1,189	197	−76	121
1974-75	−2,139	−1,546	2,394	3,940	−50	3,890
1975-76	−4,774	−4,779	−152	4,627	−28	4,599
1976-77	−5,548	−4,267	545	4,812	−2	4,810
1977-78	−8,449	−7,263	909	8,172	855	9,027
1978-79	−11,212	−6,851	1,927	8,778	6,186	14,964
1979-80	−10,130	−10,573	−2,695	7,878	−2,516	5,362
1980-81	−10,037	−8,960	2,193	11,153	84	11,237
1981-82	−9,236	−8,678	689	9,367	634	10,001
1982-83	−23,793	−24,433	−2,041	22,392	977	23,369
1983-84	−25,199	−24,785	1,833	26,618	−299	26,319
1984-85	−29,801	−27,378	−554	26,824	2,971	29,795

Tableau XIII

Dette publique brute

	Dette non échue détenue par des tiers										
	Obligations négociables*			Bons du Trésor	Obligations* d'épargne du Canada	Moins: portefeuilles de l'État	Total	Comptes de pensions	Comptes d'intérêt et de dette	Autres éléments de passif	Dette publique brute
	Intérieures	Étrangères	Total								
	(en millions de dollars)										
1961-62	10,813	130	10,943	1,885	4,055	−95	16,788	2,291	275	2,370	21,724
1962-63	10,792	411	11,203	2,165	4,582	−32	17,918	2,562	293	2,381	23,154
1963-64	11,041	376	11,417	2,230	5,092	−99	18,640	3,447	321	2,528	24,936
1964-65	10,866	376	11,242	2,140	5,552	−61	18,873	4,150	339	2,652	26,014
1965-66	10,712	371	11,083	2,150	5,733	−81	18,885	4,489	391	2,847	26,612
1966-67	10,986	366	11,352	2,310	6,017	−200	19,479	4,890	427	3,241	28,037
1967-68	11,542	160	11,702	2,480	6,096	−49	20,229	5,350	499	3,545	29,623
1968-69	12,263	442	12,705	2,840	6,169	−47	21,667	5,883	581	3,703	31,834
1969-70	12,248	447	12,695	2,895	6,579	−107	22,062	6,503	600	3,910	33,075
1970-71	12,989	337	13,326	3,735	7,804	−60	24,805	7,200	839	4,083	36,927
1971-72	13,354	336	13,690	3,830	9,712	−67	27,165	7,934	1,158	4,728	40,985
1972-73	13,391	334	13,725	4,290	10,989	−60	28,944	8,792	1,506	5,267	44,509
1973-74	13,560	258	13,818	4,905	10,406	−64	29,065	9,794	1,801	6,701	47,361
1974-75	14,282	208	14,490	5,630	12,915	−77	32,958	11,054	2,257	6,426	52,695
1975-76	15,447	176	15,623	6,495	15,517	−87	37,548	12,557	2,923	6,616	59,644
1976-77	17,714	174	17,888	8,255	16,304	−89	42,358	14,212	3,619	6,980	67,169
1977-78	21,146	1,031	22,177	11,295	18,011	−98	51,385	16,101	4,523	7,735	79,744
1978-79	26,496	7,217	33,713	13,535	19,247	−146	66,349	18,056	4,014	8,421	96,840
1979-80	32,900	4,710	37,610	16,325	18,081	−305	71,711	20,021	3,976	9,059	104,767
1980-81	40,795	4,794	45,589	21,770	15,812	−223	82,948	22,329	4,162	10,900	120,339
1981-82	43,429	5,428	48,857	19,375	24,978	−261	92,949	25,343	6,095	12,971	137,358
1982-83	48,304	6,405	54,709	29,125	32,641	−157	116,318	28,826	7,710	13,007	165,861
1983-84	56,961	6,106	63,067	41,700	38,204	−334	142,637	32,688	8,622	15,259	199,206
1984-85	69,356	9,077	78,433	52,300	41,960	−261	172,432	36,990	9,418	17,900	236,740

* Comprend les effets de la dette publique détenue par l'État.

Tableau XIV

Recettes, dépenses et excédents ou déficits des administrations publiques, 1961-1984
Selon les Comptes nationaux des revenus et des dépenses

	Ensemble des administrations[1]			Administration fédérale			Administrations provinciales-locales-hospitalières		
	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)
	(en milliards de dollars)								
1961	11.4	12.2	–0.8	6.8	7.2	–0.4	5.7	6.1	–0.4
1962	12.5	13.2	–0.7	7.0	7.5	–0.5	6.6	6.8	–0.2
1963	13.3	13.9	–0.6	7.3	7.6	–0.3	7.2	7.5	–0.3
1964	15.0	14.9	0.1	8.4	8.0	0.3	7.9	8.1	–0.2
1965	16.8	16.6	0.2	9.1	8.6	0.5	9.1	9.4	–0.3
1966	19.5	19.1	0.4	10.0	9.8	0.2	10.5	11.0	–0.5
1967	22.0	21.8	0.1	10.9	11.0	–0.1	12.2	12.8	–0.7
1968	25.0	24.5	0.5	12.2	12.2	–	14.1	14.6	–0.5
1969	29.1	27.2	1.9	14.5	13.5	1.0	16.2	16.4	–0.2
1970	32.0	31.1	0.8	15.5	15.3	0.3	18.5	19.1	–0.7
1971	35.3	35.2	0.1	17.2	17.4	–0.1	20.9	21.9	–1.0
1972	39.8	39.7	0.1	19.6	20.1	–0.6	23.2	23.9	–0.7
1973	46.3	45.0	1.3	22.8	22.4	0.4	26.4	27.0	–0.6
1974	58.8	56.0	2.8	30.0	28.9	1.1	32.6	32.7	–0.1
1975	64.2	68.3	–4.0	31.7	35.5	–3.8	37.4	39.7	–2.2
1976	73.5	76.7	–3.2	35.3	38.7	–3.4	43.4	45.4	–2.0
1977	81.3	86.3	–5.0	36.5	43.8	–7.3	51.1	51.0	0.1
1978	89.5	96.8	–7.3	38.4	49.0	–10.6	57.7	56.9	0.9
1979	101.7	106.3	–4.6	43.6	52.7	–9.1	65.0	63.2	1.8
1980	116.3	124.4	–8.1	50.6	61.0	–10.4	72.9	73.6	–0.7
1981	140.7	146.1	–5.4	64.7	72.1	–7.4	83.5	84.8	–1.3
1982	152.1	170.0	–17.9	67.2	86.1	–18.9	92.9	95.7	–2.8
1983	162.8	186.9	–24.1	70.4	94.5	–24.1	101.7	104.9	–3.2
1984	179.1	205.8	–26.7	77.7	107.3	–29.7	112.1	112.4	–0.3

[1] Y compris les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, trim., nº de cat. 13-001.

Tableau XV

Recettes, dépenses et excédents ou déficits des administrations publiques, 1961-1984
En pourcentage du Produit national brut (Comptes nationaux des revenus et des dépenses)

	Ensemble des administrations[1]			Administration fédérale			Administrations provinciales-locales-hospitalières		
	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)	Recettes	Dépenses	Excédent ou déficit(–)
	(en pourcentage du PNB)								
1961	28.7	30.8	–2.1	17.1	18.1	–1.0	14.4	15.5	–1.1
1962	29.1	30.7	–1.6	16.3	17.4	–1.2	15.5	15.9	–0.5
1963	28.9	30.3	–1.4	15.9	16.5	–0.6	15.6	16.3	–0.7
1964	29.8	29.6	0.2	16.6	15.9	0.7	15.7	16.2	–0.5
1965	30.3	29.9	0.4	16.4	15.4	1.0	16.4	17.0	–0.6
1966	31.6	30.9	0.7	16.1	15.8	0.4	17.0	17.8	–0.8
1967	33.1	32.9	0.2	16.4	16.5	–0.1	18.3	19.3	–1.0
1968	34.4	33.7	0.7	16.8	16.8	–	19.4	20.1	–0.7
1969	36.5	34.1	2.4	18.2	16.9	1.3	20.3	20.6	–0.3
1970	37.3	36.4	0.9	18.1	17.8	0.3	21.6	22.3	–0.8
1971	37.4	37.3	0.1	18.3	18.4	–0.2	22.2	23.2	–1.1
1972	37.8	37.8	0.1	18.6	19.1	–0.5	22.0	22.7	–0.7
1973	37.5	36.5	1.0	18.5	18.1	0.3	21.4	21.9	–0.5
1974	39.8	37.9	1.9	20.3	19.6	0.8	22.1	22.2	–0.1
1975	38.9	41.3	–2.4	19.2	21.5	–2.3	22.6	24.0	–1.4
1976	38.3	40.0	–1.7	18.4	20.2	–1.8	22.6	23.7	–1.0
1977	38.7	41.1	–2.4	17.4	20.8	–3.5	24.3	24.3	–
1978	38.5	41.7	–3.1	16.5	21.1	–4.6	24.9	24.5	0.4
1979	38.5	40.2	–1.8	16.5	19.9	–3.5	24.6	23.9	0.7
1980	39.1	41.8	–2.7	17.0	20.5	–3.5	24.5	24.7	–0.2
1981	41.4	43.0	–1.6	19.0	21.2	–2.2	24.6	25.0	–0.4
1982	42.5	47.5	–5.0	18.7	24.0	–5.3	25.9	26.7	–0.8
1983	41.8	47.9	–6.2	18.1	24.2	–6.2	26.1	26.9	–0.8
1984	42.6	48.9	–6.3	18.5	25.5	–7.0	26.6	26.7	–0.1

[1] Y compris les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Source: Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, trim., n° de cat. 13-001.

Tableau XVI

Actif et passif du gouvernement fédéral
(Comptabilité nationale: selon les Comptes du bilan national)

	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PNB)				
1961	19.0	11.4	7.6	4.0	−3.6	48.0	28.7	19.2	10.1	−9.1
1962	20.0	12.1	8.0	4.2	−3.8	46.7	28.1	18.6	9.8	−8.9
1963	21.1	12.8	8.4	4.4	−4.0	46.0	27.7	18.2	9.5	−8.7
1964	21.6	13.6	8.1	4.5	−3.6	43.0	27.0	16.1	9.0	−7.1
1965	21.8	14.3	7.5	4.9	−2.6	39.3	25.8	13.5	8.9	−4.6
1966	22.5	15.3	7.2	5.5	−1.7	36.4	24.7	11.7	8.9	−2.0
1967	23.8	16.5	7.4	6.0	−1.3	35.9	24.8	11.1	9.1	−2.0
1968	25.6	18.2	7.4	6.4	−1.1	35.3	25.0	10.2	8.8	−1.5
1969	26.0	19.6	6.3	7.0	0.6	32.5	24.6	7.9	8.7	0.8
1970	28.2	21.9	6.3	7.5	1.2	32.9	25.5	7.4	8.7	1.3
1971	31.4	24.9	6.5	8.4	1.9	33.2	26.3	6.9	8.9	2.0
1972	33.7	26.8	6.9	9.1	2.3	32.0	25.5	6.5	8.7	2.2
1973	33.9	27.7	6.2	10.1	3.9	27.4	22.4	5.0	8.2	3.2
1974	39.2	33.6	5.6	12.2	6.6	26.6	22.8	3.8	8.3	4.5
1975	43.8	34.7	9.1	14.2	5.1	26.5	21.0	5.5	8.6	3.1
1976	48.1	35.3	12.7	16.0	3.3	25.1	18.4	6.6	8.4	1.7
1977	56.0	37.6	18.3	17.9	−0.4	26.6	17.9	8.7	8.5	−0.2
1978	71.2	41.3	29.9	19.6	−10.4	30.7	17.8	12.9	8.4	−4.5
1979	78.0	39.8	38.2	21.8	−16.4	29.5	15.1	14.5	8.2	−6.2
1980	92.8	43.8	49.0	23.8	−25.2	31.2	14.7	16.5	8.0	−8.5
1981	106.7	50.0	56.7	25.8	−30.8	31.4	14.7	16.7	7.6	−9.1
1982	126.8	49.1	77.7	28.6	−49.1	35.4	13.7	21.7	8.0	−13.7
1983	154.6	55.2	99.4	30.1	−69.3	39.6	14.2	25.5	7.7	−17.8
1984	182.9	54.3	128.6	33.2	−95.4	43.5	12.9	30.6	7.9	−22.7

Source: Statistique Canada, *Comptes du bilan national*, 1961-1984, an., nº de cat. 13-214.

Tableau XVII

Actif et passif du gouvernement fédéral
(Comptabilité nationale: selon les Comptes du bilan national)

	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PNB)				
1961	10.8	7.2	3.6	16.7	13.1	27.2	18.1	9.2	42.2	33.0
1962	11.7	7.8	3.9	18.4	14.5	27.2	18.1	9.1	42.8	33.7
1963	12.6	8.3	4.4	20.5	16.2	27.5	18.0	9.5	44.7	35.1
1964	13.8	9.0	4.8	22.4	17.6	27.4	17.8	9.6	44.6	34.9
1965	15.1	9.8	5.3	26.0	20.7	27.3	17.7	9.6	46.9	37.3
1966	17.3	11.1	6.2	29.7	23.5	28.0	17.9	10.1	48.1	38.0
1967	19.8	12.2	7.6	32.3	24.7	29.8	18.4	11.5	48.6	37.1
1968	22.1	13.8	8.3	34.3	26.0	30.4	19.0	11.4	47.3	35.8
1969	24.3	16.0	8.3	38.1	29.7	30.5	20.1	10.4	47.7	37.3
1970	27.0	18.3	8.7	42.2	33.4	31.5	21.3	10.2	49.2	39.0
1971	29.6	19.9	9.7	48.0	38.3	31.4	21.1	10.3	50.8	40.5
1972	32.8	21.6	11.2	53.1	41.9	31.2	20.5	10.7	50.5	39.8
1973	36.4	24.5	11.9	60.6	48.8	29.5	19.9	9.6	49.1	39.5
1974	41.0	28.5	12.5	77.2	64.7	27.8	19.3	8.5	52.3	43.9
1975	47.5	31.3	16.2	90.2	73.9	28.7	18.9	9.8	54.5	44.7
1976	53.4	35.3	18.0	100.6	82.5	27.8	18.4	9.4	52.4	43.0
1977	60.5	41.7	18.8	112.5	93.7	28.8	19.9	8.9	53.5	44.6
1978	71.6	49.6	22.0	124.6	102.6	30.8	21.4	9.5	53.7	44.2
1979	77.6	56.2	21.3	141.0	119.6	29.3	21.3	8.1	53.3	45.3
1980	86.8	66.1	20.8	160.1	139.3	29.2	22.2	7.0	53.8	46.8
1981	98.7	82.3	16.4	186.7	170.3	29.1	24.2	4.8	55.0	50.1
1982	115.8	89.2	26.6	206.1	179.5	32.3	24.9	7.4	57.5	50.1
1983	128.2	93.8	34.5	215.7	181.2	32.9	24.1	8.8	55.3	46.5
1984	141.2	100.1	41.1	243.3	202.2	33.6	23.8	9.8	57.8	48.0

Source: Statistique Canada, *Comptes du bilan national*, 1961-1984, annuelle, nº de cat. 13-214.

Tableau XVIII

Actif et passif des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (Comptabilité nationale: selon les Comptes du bilan national)

	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif	Éléments financiers			Actif non financier	Actif moins passif
	Passif	Actif	Dette nette			Passif	Actif	Dette nette		
	(en milliards de dollars)					(en pourcentage du PNB)				
1966	– 0.7	– 0.7	–	0.7	–	1.1	– 1.1	–	1.1	
1967	– 1.6	– 1.6	–	1.6	–	2.4	– 2.4	–	2.4	
1968	– 2.6	– 2.6	–	2.6	–	3.6	– 3.6	–	3.6	
1969	– 3.7	– 3.7	–	3.7	–	4.7	– 4.7	–	4.7	
1970	– 4.9	– 4.9	–	4.9	–	5.7	– 5.7	–	5.7	
1971	– 6.2	– 6.2	–	6.2	–	6.5	– 6.5	–	6.5	
1972	– 7.6	– 7.6	–	7.6	–	7.2	– 7.2	–	7.2	
1973	– 9.0	– 9.0	–	9.0	–	7.3	– 7.3	–	7.3	
1974	– 10.8	– 10.8	–	10.8	–	7.3	– 7.3	–	7.3	
1975	– 12.8	– 12.8	–	12.8	–	7.7	– 7.7	–	7.7	
1976	– 15.0	– 15.0	–	15.0	–	7.8	– 7.8	–	7.8	
1977	– 17.2	– 17.2	–	17.2	–	8.2	– 8.2	–	8.2	
1978	– 19.7	– 19.7	–	19.7	–	8.5	– 8.5	–	8.5	
1979	– 22.4	– 22.4	–	22.4	–	8.5	– 8.5	–	8.5	
1980	– 25.4	– 25.4	–	25.4	–	8.5	– 8.5	–	8.5	
1981	– 28.6	– 28.6	–	28.6	–	8.4	– 8.4	–	8.4	
1982	– 32.4	– 32.4	–	32.4	–	9.0	– 9.0	–	9.0	
1983	– 35.6	– 35.6	–	35.6	–	9.1	– 9.1	–	9.1	
1984	– 39.1	– 39.1	–	39.1	–	9.3	– 9.3	–	9.3	

Source: Statistique Canada, *Comptes du bilan national*, 1961-1984, an., nº de cat. 13-214.